

3593

GEORGE SOFRONIE

PROTECȚIUNEA MINORITĂȚILOR
DE RASĂ, DE LIMBĂ ȘI DE RELIGIE
SUB REGIMUL SOCIETĂȚII NAȚIUNILOR

(STUDIU DE DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC ȘI PRIVAT)



1930
TIPOGRAFIA DIECEZANĂ, STR. EPISCOP CIOROGARIU
ORADEA

3593

GEORGE SOFRONIE

*Donării Profesor Al. Sapetaru
magazin de marfa stivă.
G. Sofronie*

PROTECȚIUNEA MINORITĂȚILOR

DE RASĂ, DE LIMBĂ ȘI DE RELIGIE

SUB REGIMUL SOCIETĂȚII NAȚIUNILOR

BCU Cluj / Central University Library Cluj

(STUDIU DE DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC ȘI PRIVAT)



INTRODUCERE

Triumful principiului naționalităților, consacrat prin ultimele tratate de pace, a acreditat concepția, — mai veche de altfel ca formulare doctrinară, — că substanța vie, principiul însuși al Statului, îl formează *națiunea*. Locul pe care ea îl ocupă astăzi în noul drept internațional este sporit, și o accentuată tendință se observă ca ea să devină un *subiect*, în această disciplină juridică.

La formațiunea sau întregirea Statelor, așa cum tratatele de pace din 1919—20 le-a consacrat, s'a aplicat *teoria naționalităților*. Dar necesități de ordin economic sau strategic nu au permis întotdeauna ca frontierele politice să urmeze cu exactitate, pe acele ale *naționalităților*, adică ale grupurilor legate prin unitatea de rasă, de religie sau de limbă, elemente naturale dacă nu absolutul necesare, acelui consimțământ tacit de a trăi în comun și de a continua în viitor viața comună, care constituie baza *conștiinței politice comune*. Consecința a fost aplicarea, în ultimele tratate de pace, a principiului naționalităților sub forma sa nu absolută ci *relativă*, care permite în interesul superior al securității și viabilității Statelor, chiar înglobarea unui teritoriu locuit de un element strein. Această imperioasă realitate a impus autorilor tratatelor din 1919—20, luarea de măsuri spre a se garanta situația juridică și egalitatea grupurilor *minoritare* față de națiunea dominantă, în cadrele teritoriale ale Statelor *nou create*, (prin aplicarea formei *active*¹⁾) a teoriei naționalităților) sau *întregite* (prin aplicarea formei

¹⁾ Ea cere cinci condițiuni necesare: a) Dorința de autonomie a populației, b) Formațiunea istorică distinctă. c) Capacitatea de guvernare d) Existența unei populații, a unei bogății economice și a unui teritoriu destul de întins. e) Suficientă cultură științifică.

*pasive*¹⁾ a teoriei naționalităților). Chiar dacă ar fi lipsit acțiunea evreească din preajma Conferinței de Pace, așa cum o arată lucrările preparatorii, elaborarea a ceea ce se numește *Tratatul Minorităților*, ar fi fost determinată de ideile călăuzitoare ale Conferinței — „ideile wilsoniene” — și de conformarea cu consecințele ce izvoresc în mod natural, din aplicațiunea principiului naționalităților.

Pentru că dreptul unei națiuni de a fi independentă, sau dreptul unei părți din națiune de a fi atașată unei colectivități politice de acelaș caracter național, ca și dreptul unei minorități naționale la protecțiunea internațională sunt aplicațiuni diferite ale aceluiaș principiu: al naționalităților. În prima ipoteză, acest principiu constituie o soluțiune *teritorială*, în a doua ipoteză el constituie o soluțiune *personală*.

* * *

Rațional și echitabil din punct de vedere juridic, — pentru că principiul de protecțiune a minorităților departe de a opune o categorie de persoane propriului lor Stat, are în vedere de a concilia interesele respective, îndepărtând cauzele de conflicte și asigurând o soluție echitabilă a diferendelor, care pot să se nască, — concretizarea acestui principiu în nouile angajamente internaționale, a dus la o situație de *neegalitate* și *inechitate internațională*. Și aceasta pentru că s’au impus îndatoriri determinate către: a) *locuitorii*, b) *supușii (ressortissants)* și c) *persoanele aparținând minorităților*, numai unor State din comunitatea internațională.

Printre aceste State, unele (Austria, Ungaria, Bulgaria, Turcia) erau foști adversari ai Aliaților în războiul mondial, iar altele fuseseră create sau întegrite teritorialicește în urma acestui războiu. (Polonia, Cehoslovacia, România, Jugoslavia, Grecia, Armenia). S’a creat astfel, din acest punct de vedere, o inegalitate juridică în sânul comunității internaționale. Concepția autorilor tratatelor, concretizată în celebra scrisoare din 24 Iunie 1919 a lui Clemenceau către Paderevski, — care constituie de fapt o prefață și introducere la tratatele minorităților, — ca și

¹⁾ Ea cere existența unei dorințe manifeste de atașare la patria mamă. vezi B. Laverigne. *Le Principe des Nationalités et les Guerres*. Paris 1921. (pag. 17—38).

ulterioarele încercări de justificare a inegalității consacrate, sunt criticabile din punctul de vedere al principiilor dreptului internațional. S'au putut astfel aduce obiecțiuni serioase noului regim de protecțiune a minorităților, și s'au putut înregistra justificabile rezistențe din partea Statelor interesate, contra oricărei interpretări extensive a clauzelor de protecțiune; ceea ce în ultima analiză poate duce la rezultate diametral opuse, acelor urmărite de către autorii tratatelor. Iar din garanția internațională constituită, prin dreptul de control al Societății Națiunilor, s'a formula principala critică, care constă în consacrarea unei inegalități între Statele controlate și cele necontrolate din care isvorește un *privilegiu*, contrar principiilor de drept internațional, *pentru minoritățile din Statele controlate, dându-le un mijloc de recurs, de care minoritățile Statelor necontrolate nu dispun.* (G. Scelle).

* * *

Conceput ca un *minimum* juridic, prescris unor guverne în raporturile cu locuitorii, cetățenii și minoritățile Statelor lor, actualul regim de protecțiune a minorităților este deci departe de a fi necriticabil; dar el este în acelaș timp susceptibil de *ameliorare* și de *generalizare*. Constituind una dintre cele mai de actualitate probleme juridice, regulile sale se prezintă ca o *limitare* a suveranității *absolute* a Statelor interesate, în numele unui *drept care nu mai este dreptul internațional, pentru că el nu reglementează relațiunile dintre aceste State, ci a, unui adevărat drept uman, pentru că stipulează Statelor îndatoriri către proprii lor supuși.* (A. Mandelstam). Este un regim, care prin principiile sale, justifică concepția — formulată odinioară de Pillet și acum recent de Jitta — că dreptul internațional trebuie considerat din punctul de vedere al unei comunități juridice mai mari decât o națiune, comunitate care, în accețiunea sa cea mai largă, cuprinde speța umană.

* * *

Analiza juridică a noului regim de protecțiune a minorităților, așa cum el a fost instituit prin diferitele angajamente internaționale, va constitui preocuparea noastră în paginile ce urmează, în convingerea că prin aceasta se poate

aduce și o contribuție la înțelegerea noului drept internațional. Aceasta analiză, în lumina experienței izvorite din aplicarea sistemului de protecțiune și a succesivelor modificări *extensive* de procedură, ne va putea permite, în-trevederea evoluției actualului regim de protecțiune, în viitor.

Problemă de vie actualitate pentru Europa de după războiu, ea interesează deopotrivă și Statul Român, care în actualul său cadru teritorial, are minorități ce se bucură de regimul de protecțiune, în vigoare.

Geneva, Iulie 1929.

George Sofronie.



BCU Cluj / Central University Library Cluj

CAP. I.

Declarațiile naționalitare ale Puterilor Aliate și Asociate în războiul mondial.

Având ca substrat o veche și nesoluționată problemă a naționalităților, războiul mondial a adus formularea și recunoașterea prin numeroase declarații, făcute în numele Puterilor Aliate și Asociate, a *dreptului naționalităților*. Astfel încă la 30 Dec. 1916, în nota adresată Puterilor inamice, Aliații afirmau că „*nu există pace posibilă, atât timp cât nu va fi asigurată repararea drepturilor și libertăților încălcate, recunoașterea principiului naționalităților și libera existență a Statelor mici*”. Deasemeni în nota lor din 12 Ianuarie 1917, către Președintele Wilson — care, conform stipulației din Convenția dela Haga pentru *reglementarea pacifică a diferendelor internaționale*¹⁾ intervenise pe lângă Aliați spre a-i comunica scopurile lor de războiu — aceștia declarau că urmăresc: „*reorganizarea Europei, garantată printr'un regim stabil și fondat atât pe respectul naționalităților și pe dreptul la deplina securitate și la libertatea de dezvoltare economică, pe care o posedă toate popoarele, mici și mari, cât și pe convențiuni teritoriale și reglementări internaționale, proprii de a garanta frontierele terestre și maritime, contra atacurilor nejustificate*”.

Și declarațiile Guvernului provizoriu rus din 9 Aprilie și din 18 Maiu 1917, recunosc dreptul de autodeterminare a popoarelor. Consecvenți acestor noi principii, adoptate cu idei călăuzitoare, Aliații procedară la recunoașterea, în timpul războiului chiar, a *națiunilor poloneză*²⁾ și *cehoslovacă*³⁾. Pătrunse astfel în dreptul internațional un nou fel de *recunoaștere*, aceea ca *națiune* (contestată de altfel de unii autori de ex. Prof. Basdevant).

Din repetatele declarații, reiese că Aliații — conformându-se desideratelor naționale, pătrunse de mult timp în conștiința universală, — înțelegeau să pregătească opinia publică mondială, asupra caracterelor esențiale ale viitoarei ordini internaționale, dacă, cum sperau, ideea de *drept* pe care o invocau, va triumfa

¹⁾ Art. 3. „Les Puissances étrangères au conflit, ont le droit de proposer leurs bons offices et leurs médiations, même pendant la durée des hostilités. L'exercice de ce droit ne peut en aucun cas être considéré par telle ou telle Puissance belligérante comme un acte inamicale.”

²⁾ Asupra acestei chestiuni de văzut. J. Blociszewski. La Restauration de la Pologne et la Diplomatie Européenne (Revue Générale de Droit International Public 2 série a. 1921 și 1924 pag. 124 și urm.).

³⁾ A. Hobza. La République Tcheco-Slovaque et le Droit International (Revue générale de Droit International Public. 2. Série a 1922. t. IV. p. 338 -391).

asupra *forței*, care provocase războiul. Era în aceste declarații o formulare oficială și publică a scopurilor de războiu, ceea ce dat fiind că se întâmpla pentru prima dată — constituie o revoluție în istoria diplomatică a Europei.

*

Dar aceste scopuri au fost cu energie și claritate precizate în declarațiile lui Wilson, Președintele Statelor-Unite, care interveniră în războiu atât pentru că legea de neînfrânt a interdependenței internaționale o cerea, cât și pentru a contribui la triumful ideii de drept. Declarațiile wilsoniene au devenit, ca urmare, expresiunea oficială a unei doctrine, adoptată de către toate Puterile beligerante. Chiar Austro-Ungaria și Germania, — țări în care teoria naționalităților luase un aspect periculos păcii internaționale, prin cultivarea exagerată a elementului fundamental, dar neștiințific, de *rasă*, — au adoptat doctrina wilsoniană¹⁾. Iar câteva zile mai târziu, Aliații declarau că înțeleg să încheie pacea cu Germania, conform „condițiunilor puse în adresa Președintelui către Congres, la 8 Ianuarie 1918 și după principiile enunțate în declarațiile ulterioare.”²⁾

Dacă deci ideile fundamentale ale declarațiilor wilsoniene, constituiesc principiile ce vor călăuzi opera Conferinței de Pace — modificate evident în parte prin antagonismul dintre principii și realități, — înțelegerea acestei opere, ne impune precizarea caracteristicilor a ceea ce se numește *doctrina wilsoniană*. Se admite în-deobște,³⁾ că ideea cardinală a acestei doctrine, este *limitarea suveranității Statului prin dreptul superior al umanității*. Această limitare — accentuată de altfel încă din a doua jumătate a sec. XIX-lea prin marele număr de angajamente internaționale și recunoscută și deoparte dintre doctrinarii de drept internațional — este concepută, ca atingând Statul, atât în domeniul politicii sale externe, a relațiunilor internaționale deci, cât și în domeniul său interior. În acest sens, Președintele declarase la 9 Ianuarie 1917, Rusiei Noi, că America luptă „*pentru eliberarea popoarelor, oricare ar fi ele, de sub agresiunea forței autocrate*.” Iar mai târziu, la 4 Iulie 1918, în discursul pronunțat la Mont-Wernon, accentuând asupra acestei idei, preconiza „*distrugerea oricărei puteri*

¹⁾ Notele din 12 și 17 Oct. 1918.

²⁾ Nota lui Lansing către Sulzer, Ministrul Elveției la Washington, din 6 Noembrie 1918.

³⁾ A Mandelstam. Mémoire sur la délimitation des droits de l'Etat et de la Nation d'après la doctrine du Président Wilson, Paris 1919. pag. 5. și urm.

arbitrare, în orice loc ar fi, care ar putea, izolat, secret și prin propria sa voință, să tulbure pacea lumii" (Art. 1.).

Și preconizând remediul într-o consolidare a organizației internaționale și în edificarea păcii pe baza principiilor, ce pătrunseră în conștiința universală, cerea: „*stabilirea unei organizații a păcii, care va da certitudinea, că puterea combinată a națiunilor va împiedeca orice împietare asupra dreptului*". (Art. 4.).

Din acest principiu atât de energic formulat, rezultă, ca un corolar, — și aceasta este a doua caracteristică a doctrinei wilsoniene, — *garantarea dreptului naționalităților* contra oricărei atingeri din partea Statelor.

O garantare care nu ar putea merge, decât în teorie, până la recunoașterea *dreptului pentru orice popor de a-și alege suveranitatea sub care el este chemat să trăiască*, (discurs din 27 Mai 1916), pentru că în acest caz s'ar justifica critica adusă principiului naționalităților, că el ar tinde la fărâmițarea suveranității și ar duce la anarhia internațională (Pierre de Roquette—Buisson, Le Fur, etc.); ci o garantare care să asigure un minimum de drepturi fiecărei naționalități: „*o asigurare inviolabilă a existenței, a culturii și a dezvoltării sociale și industriale, pentru toate popoarele cari au trăit până acum sub dominația unor guverne, atașate unei credințe și unor scopuri politice în opoziție cu ale lor proprii*." După cum se vede, acest *minimum de drepturi* — doctrinar — nu poate fi considerat ca echivalent cu recunoașterea dreptului *fiecărei* națiuni, la independență, ci ar putea fi calificat cel mult ca un *drept la autonomie*. Dreptul Statului — care și în noua doctrină a dreptului internațional este recunoscut ca de necontestat — trebuie armonizat cu acel al *națiunilor*, pe cari Statul le încadrează. Aceasta o cere și scopul comun al umanității, și o afirmă doctrina wilsoniană, în forma ei definitivă de dezvoltare.

Dar această doctrină merge mai departe și prevede directivele după care ar trebui soluționată, în practică, problema naționalităților. Într'adevăr, în mesajul său din 11 Februarie 1918, Președintele spune: „*Fiecare parte a reglementării finale, trebuie să fie bazată pe justiția esențială a cazului particular discutat, și pe aranjamentele cele mai potrivite, spre a aduce o pace, care să fie permanentă*". (punctul 1) Și mai departe: „*Toate aspirațiile naționale bine definite, vor trebui să primească satisfacția cea mai complexă care le-ar putea fi acordată, fără a introduce sau a perpetua vechile elemente de desordine sau de antagonism, susceptibile cu timpul, de a rupe pacea Europei și în consecință, a lumii întregi*."

(punctul 4). S'a zis că aceste declarații ale Președintelui Wilson, lăsașu tuturor națiunilor sau fracțiunilor de națiuni, *speranțe nelimitate*¹⁾; că ele au produs o exaltare a teoriei naționalitare, care nu a lipsit de a o compromite definitiv²⁾ Analiza lor juridică ne poate totuși duce la concluzia, că departe de a nu preciza nimic, decât doar sentimentul, ele recunosc, în principiu, necesitatea de a satisface aspirațiunile naționale, dar cu rezerva examinării fiecărui caz particular, și a armonizării acestor aspirațiuni, — eventual prin limitarea lor, — cu interesul superior al păcii mondiale. După *interesele superioare ale societății umane*, va urma să se soluționeze orice conflict între Stat și națiune și, în consecință, soluția nu va fi uniformă ea putând fi, în unele cazuri, favorabilă Statului, în altele, favorabilă națiunii. Se vede deci, că doctrina wilsoniană recunoscând principiul naționalităților ca o condițiune esențială a viitoareii ordini internaționale, îl subordonează totuși ideii de pace mondială; *pacea lumii fiind mai importantă decât orice chestiune de jurisdicție politică sau de frontiere*. Dacă această concluzie se degajează din analiza textelor wilsoniene, rezultă că nu s'ar putea admite, cum s'a susținut, că în momentul elaborării tratatelor de pace, Președintele a voit să *aplice principiul naționalităților în toată rigoarea lui ideologică și să delimiteze Statele, ne ținând socoteală decât de acest principiu*.³⁾ Aceasta ar fi însemnat adoptarea principiului naționalităților sub forma sa *absolută*, atunci când opera realizată ni-l arată aplicat, cu caracterul său de *relativitate*. Dacă unele mari greșeli s'au făcut — ex. divizarea Banatului între România și Jugo-Slavia — și justificarea lor s'a încercat invocându-se principiul naționalităților, aceasta se datorește oscilației Conferinței de Pace, între adoptarea principiului *electiv*, sau *racialo-linguistic*. (Cele două aspecte doctrinare ale principiului naționalităților; primul susținut de școala franceză, cel de al doilea de școala germană).

¹⁾ J. F. Duparc. La Protection des Minorités de race, de langue et de religion. Paris 1922. pag. 172.

²⁾ Romeo Vidrasco. De la Réserve du Droit des Minorités et du Contrôle des Puissances. Paris 1921. pag. 67.

³⁾ Romeo Vidrasco, loc. cit. pag. 73—74.

CAP. II.

Pactul Societății Națiunilor și Dreptul Naționalităților.

Dacă dreptul naționalităților s'a bucurat de atâta favoare în timpul războiului mondial, dacă principiul naționalităților cu colarul său auto-determinarea popoarelor, — care apare ca o extindere și aplicare în raporturile dintre națiuni a regulilor consacrate pentru indivizi prin Actul de independență a Statelor-Unite ale Americii din 4 Iulie 1776 și prin Declarația drepturilor omului și a cetățeanului din Revoluția franceză,¹⁾ — au devenit ideea centrală din noul program de politică internațională, adoptat de Conferința de Pace dela deschiderea ședințelor sale (18 Ianuarie 1919), este surprinzător că ele nu au fost înscrise în noua chartă a comunității internaționale. Această chartă a comunității internaționale este *Pactul Societății Națiunilor*, a cărui elaborare a fost prima preocupare a Conferinței de Pace. (Comisia I-a) Surpriza este cu atât mai mare, cu cât se știe că — conform teoriei sale generale — Președintele Wilson înscrisese în primul său proiect de Pact, un articol (III) care garanta *independența politică și integritatea teritorială* (principiu înscris în actualul art. X.) a Părților contractante, dar care autoriza în acelaș timp, în virtutea principiului de auto-determinare, *remanieri teritoriale* (territorial adjustments) în cazul când astfel de remanieri ar fi necesare, în urma schimbărilor în condițiunile și aspirațiile de rasă, sau în relațiunile sociale și politice. Era concretizarea aceleleași idei de a se asigura, mai presus de orice, pacea lumii. Și pentrucă Wilson întrevedea imposibilitatea aplicării *integrale* a principiului naționalităților, într'un articol suplimentar înscrisa principiul de *protecțiune a minorităților*. Acel text era astfel conceput: „*Societatea Națiunilor va cere tuturor nouilor State, ca condițiune prealabilă a recunoașterii lor ca State independente sau autonome, de a se angaja să acorde tuturor minorităților de rasă sau de naționalitate, în jurisdicțiile lor respective, exact acelaș tratament și siguranță, pe care ele o acordă majorității de rasă sau de naționalitate a poporului lor*“.²⁾ Cum vom vedea mai târziu, în acest text, se găsește clar formulat principiul pe care — în cele din urmă — se vor edifica *Tratatele Minorităților*.

¹⁾ P. Fauchille. *Traité de Droit International Public*. Paris. 1922 t. I. pag. 13—14.

²⁾ Vezi David Hunter Miller. *The Drafting of the Covenant*. Vol. II. pag. 91.

În fața opoziției pe care o întâlni, Președintele trebui să renunțe la mențiunea expresă a remaniierilor teritoriale, bazate pe ideea de auto-determinare. Dar dreptul *minorităților*, adică a acelei „*părți din populațiune care se deosebește sub raportul etnic sau religios, eventual chiar sub raportul social, de partea cealaltă care în afacerile generale de Stat, reprezintă ideea de Stat și, este deținătoarea exclusivă sau cel puțin decisivă a puteri de stat,*” (Dvorsky¹⁾) fu prevăzut — sub o formă deosebită — în art. 21 din primul proiect de Pact.²⁾

La acest articol se propuse un amendament, de către reprezentantul Japoniei Baronul Makino (la 13 Februarie 11 și 28 Aprilie 1919) referitor la *egalitatea tuturor națiunilor și a raselor*, amendament ce conținea, în definitiv, o formulare a drepturilor naționalităților. Deși majoritatea membrilor Comisiunii de elaborare a Pactului era pentru adoptare, la opoziția Angliei și mai ales a Statelor-Unite, care vedeau o strânsă legătură între amendamentul japonez și eventualitatea amestecului Societății Națiunilor în legislația lor privitoare la imigranții galbeni, amendamentul căzu. Odată cu el și chestiunea naționalităților a fost radical eliminată din Pactul Societății Națiunilor.³⁾ În această eliminare, trebuie văzută atât dorința autorilor Pactului de a nu nemulțumi Statele-Unite, în al căror concurs se spera, pentru consolidarea Societății Națiunilor, cât și interesul Marilor Puteri cari aveau de soluționat ele înșile chestiuni de naționalități, cu deosebire delicate, și nici una dintre ele nu era dispusă de a subordona soluționarea lor, unor deciziuni generale de principiu.⁴⁾

*

Oricare au fost motivele, faptul material este, că lipsește din Pactul Societății Națiunilor o construcție juridică a dreptului națio-

¹⁾ Vezi N. Dașcovici. Principiul Naționalităților și Societatea Națiunilor. București 1922, pag. 134.

²⁾ „Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion, dont la pratique n'est pas inconciliable avec l'ordre public et les bonnes moeurs, et que, dans leur juridiction respective, nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite au bonheur, en raison de son adhésion à telle croyance, religion ou opinion.” La acest articol reprezentantul Japoniei propuse următorul amendament „L'égalité des Nations étant un principe fondamental de la Société des Nations, les Hautes Parties Contractantes conviennent d'accorder, aussitôt que possible, à tous les étrangers, nationaux des États, membres de la Société, un traitement juste et égal à tous points de vue, sans faire aucune distinction en droit et en fait, à raison de leur race ou de leur nationalité.”

³⁾ Asupra amendamentului japonez, vezi: Dr. M. Gonsiorowski. Société des Nations et Problème de la Paix. Paris 1927. t. II, pag. 57-59.

⁴⁾ Baron Adelswaerd Les droits des Minorités Nationales (Raport à la 20^{ème}. Conférence Interparlementaire pag. 7.).

nalităților; că sub cele două aspecte ale sale: *drept la independență* (soluție teritorială) și *drept la protecțiunea internațională* (soluție personală), ea rămâne în întregime de edificat.

Această lacună, considerată cu drept cuvânt, ca o *déviere regretabilă dela ideea călăuzitoare a operii Păcii* (G. Scelle) a dus la consecințe contrarii principiilor de drept internațional. Ea poate încă, să ducă la urmări periculoase pentru pacea lumii și pentru consolidarea organizației internaționale.

Deaceea anticipând, din cele ce vor urma, va reeși concluzia nediscutabilă, că această lipsă a proclamării dreptului naționalităților din Charta nouii comunități internaționale, trebuie să fie remediată, prin înscrierea acestui drept în Pact.¹⁾

Întâia consecință contrarie ideii de drept este că prerogativa fundamentală a Statelor, — recunoscută de dreptul internațional, — *dreptul de egalitate*, a fost încălcată prin modul inegal și inechitabil, în care au fost reglementate *clauzele minorităților*, în noul regim de protecțiune internațională. Într'adevăr, inegalitatea consacrată, viciul fundamental al noului regim, a fost posibilă, tocmai prin neînscrierea în Pact a dreptului naționalităților. Această neînscriere a determinat crearea tratatelor minorităților, impuse numai anumitor State. Dacă clauzele referitoare la minorități ar fi fost înscrise în Pact, ele ar fi fost aplicabile într'un mod general și egal tuturor Statelor, membri ai Societății Națiunilor, mari și mici, și ar fi îndepărtat astfel obiecțiunea fundamentală adusă actualului sistem de protecțiune a minorităților. S'ar fi îndepărtat deasemeni — ca urmare — și dificultățile de aplicare practică a tratatelor minorităților, datorite în primul rând tocmai acestui fapt, că Statele cari le-au semnat, se consideră victimele unei înjustiții.²⁾

Pe de altă parte, s'a lovit astfel și în noua concepție, care se împământeneste tot mai mult: *legătura necesară între ordinea internațională și ordinea socială din Stat*. Într'adevăr, Statele Europei formează o familie, nu numai pentru că ele practică în raporturile lor mutuale anumite reguli ale dreptului internațional, dar și pentru că ele aplică — fiecare în propria sa organizație, — anumite principii comune de drept public.

¹⁾ Posibilitatea este prevăzută în art. 26. al I. din Pact.

²⁾ Vezi Lucien — Brün. Le problème des Minorités devant le Droit International. Lyon 1923. pag. 213: „... à la base du statut actuel, apparaît l'inégalité de traitement; ce manque d'équilibre risque de compromettre gravement la solidité d'un edifice singulièrement fragile par ailleurs. Du jour où les libertés de droit naturel seront pratiquement reconnues chez ceux-là mêmes qui les ont proclamées, la protection des minorités manifesterà, sans doute, une action pacifiante. Elle se rapprochera de l'idéal de justice entrevu par les nobles esprits qui voulurent l'étendre comme un principe d'ordre public...”

Ori, această necesitate de armonie, resimțită în măsura intensificării relațiilor internaționale, se găsește atinsă prin inegalitatea ce caracterizează actualul sistem de protecțiune a minorităților.

*

Dar omiterea din Pactul Societății Națiunilor a principiului naționalităților — sub dublul său aspect: principiu de repartiziune teritorială și principiu de drept public — poate duce, cum am spus, la consecințe periculoase pentru ordinea și pacea comunității internaționale. și în viitor. Într'adevăr, dacă presupunem că s'ar putea ca în viitor unele popoare să ajungă la stadiul de *națiune* și — invocând dreptul de auto-determinare — să revendice putința formării unui Stat național independent, cine ar fi chemat să se pronunțe asupra acestei pretențiuni? Dacă Pactul ar fi prevăzut expres *națiunea* ca subiect de drept internațional, astfel de pretenții ar fi putut constitui obiectul *unei desbateri judiciare, a unei sentințe jurisdicționale*, sau ar fi intrat în competența politică a organismului internațional, care l-ar fi examinat, *bazându-se pe considerațiuni de oportunitate și apreciind posibilitățile de separare a grupurilor cari reclamă autonomia, ca și consecințele unei schimbări de legături politice.*¹⁾

Din lipsă însă de reglementare legală, obiectivă, a dreptului națiunilor, s'ar putea ajunge la părăsirea conceptului de *relativitate* a principiului naționalităților — adoptat de tratatele din 1919—20, — la invocarea acestui principiu în mod abstract și absolut și, prin aceasta, la anarhie și la desmembrarea unor State într'o sumedenie de mici organisme politice, fără vitalitate și fără viitor; acesta ar fi pericolul care trebuie evitat.

Dar se poate merge atât de departe, încât să se susțină că datorită neformulării în Pact a principiului naționalităților, — ceea ce am accentuat că constituie o gravă lacună, — *singura* cale pentru o națiune apăsată, care ar voi independența, ar fi și astăzi războiul civil, adică dreptul de insurecție contra opresiunii?²⁾ Partizanii acestui drept de insurecție — proclamat odinioară, fără a fi putut fi însă organizat, în art. 35. din *Declarația drepturilor omului și a cetățeanului* — invocă argumentul că Pactul Societății Națiunilor nu numai nu împiedecă această soluție violentă a conflictului dintre *Stat și națiune*, printr'o reglementare preventivă a principiului naționalităților, dar în al său art. 10, pare a recunoaște

¹⁾ Georges Scelle. *Essai de systématique du Droit International*. Paris 1923. pag. 13.

²⁾ Vezi Dragolioub Krstitch. *Les Minorités, l'Etat et la Communauté Internationale*. Paris 1924. pag. 275 și urm.

dreptul unei națiuni la insurecție. Se argumentează că citatul articol obligă pe membrii Societății Națiunilor de a-și respecta și menține reciproc independența lor politică și integritatea teritorială, numai contra oricărei agresiuni *exterioare*.¹⁾ S'a spus, mai departe, că Societatea Națiunilor necontestând dreptul unei națiuni de a-și obține independența prin forță — ceea ce dealtfel în practică ar fi destul de greu, dat fiind că într'un conflict Statul este mai puternic decât națiunea — nu ar fi nici obligată de a interveni într'un astfel de conflict, întrucât ar avea caracterul de conflict intern²⁾.)

Dar dacă se observă că cele mai adeseori astfel de conflicte amenință pacea internațională, putem deduce că suntem în ipoteza art. 11 din Pact, când intervenția Societății Națiunilor apare ca imperativă.

*

Trebue totuși să remarcăm că admiterea acestei teze extreme, ar echivala cu mărturisirea neputinței complete a Societății Națiunilor, a inexistenței oricărei organizațiuni internaționale. Lacuna semnalată ar fi un viciu fundamental, iremediabil. În realitate, există în Pact unele texte, care dau puțină Societății Națiunilor de a interveni și a se pronunța asupra revendicărilor unei colectivități naționale. Societatea Națiunilor nu ar putea lăsa ca conflictul dintre Stat și națiune să ajungă până la războiul civil, care ar avea incontestabil repercusiuni asupra vieții internaționale. Ea are datoria și dreptul de a interveni, pentru a preveni conflictul armat, care în actualul stadiu al interdependenței dintre State, și într'o comunitate internațională ai cărei membri au cele mai adeseori fracțiuni naționale minoritare în cadrul lor teritorial, nu ar avea un caracter de conflict armat intern, ci s'ar transforma în unul internațional. Într'adevăr art. 1. din Pact institue Societatea Națiunilor ca judecător suprem al pretențiunilor de auto-determinare a popoarelor.³⁾ Ea poate, în virtutea acestui text, să confere

¹⁾ „Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.”

²⁾ Georges Scelle. *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix de 1919* Paris 1920. pag. 255. A. Rougier. *La Première Assemblée de la Société des Nations* (R. O. I. P. 2 e série t. III, pag. 385.)

³⁾ Art. I. al II.: „Tout Etat, Dominion ou Colonie, qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, pour devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navales et aériens.”

calitatea de membru națiunii rebele, să-i confere deci calitatea de persoană de drept internațional, pe care înainte nu o avea, și să o treacă astfel sub protecțiunea directă a comunității internaționale. Conflictul amenințător se găsește astfel soluționat, în mod pașnic și conform nouilor principii de drept internațional.¹⁾

Atât interpretarea art. 1. al. II. din Pact, cât și lucrările preparatorii, îndreptătesc această concluzie, cu toată opoziția unei părți din doctrină, care face distincție între o colectivitate a cărei independență s'a afirmat deja, și căreia i se aplică textul indicat; și una care aspiră să-și realizeze independența și căreia i-ar rămâne deschisă o singură cale: insurecția, dreptul de secesiune.¹⁾

*

În legătură cu această discutată chestiune, o întrebare se poate pune: cui ar putea Societatea Națiunilor să recunoască calitatea de persoană de drept internațional, ridicând-o astfel la situația de Stat autonom? Oricărei colectivități, ce ar putea învoca un accentuat caracter național: *dominion*, *colonie*, *teritoriu supus mandatului internațional* (Art. 22. din Pact), *minorități*? Credem că această prerogativă a Societății Națiunilor se poate exercita asupra *tuturor colectivităților naționale altele decât minoritățile*; dar, cu luarea în considerație a condițiilor ce se cer — și și pe cari le-am amintit mai sus — spre a putea lua ființă un corp politic independent. Că această prerogativă nu se poate exercita asupra minorităților, este și natural, pentru că vom vedea că tratatele minorităților *nu au înțeles să ridice principiul naționalităților contra Statului*. Stipulând drepturi în favoarea minorităților, aceste tratate au înțeles în acelaș timp, să protejeze Statul contra tendințelor lor separatiste. Astfel se poate explica și evitarea termenului de *naționale*, din denumirea juridică a acestor populațiuni minoritare. Statul este în legalitate internațională, cu asigurarea garanțării limbei, religiunii, rasei, indivizilor minoritari, contra eventualelor opresiuni. Pentru ca și minoritățile să fie în aceeaș legalitate, ele trebuesc să se asimileze Statului din care fac parte, în sensul de *a-și afirma voința sinceră de a trăi în acel Stat, fără ca prin aceasta să fie obligate de a se confunda în grupul majoritar, adică a-și pierde caracterul specific*. Supuse regimului de protecțiune internațională, minoritățile nu pot deci, invoca dreptul de auto-determinare, urmărind ruperea legăturii politice de Statul la

¹⁾ P. Fauchille loc. cit. pag. 14. „... c'est sous le contrôle de la Société des Nations qu'une collectivité pourra devenir une entité politique distincte.”

²⁾ D. Krstitch. loc. cit. pag. 276.

care au fost atașate, prin recente tratate internaționale¹⁾. Pentru înțelegerea noului regim de protecțiune, această idee prezintă o deosebită însemnătate.

CAP. III.

Conceptul de *Suveranitate* și *Intervențiunea* față de protecțiunea *Drepturilor omului* și a *națiunii*.

Eliminarea din Pactul Societății Națiunilor a *Dreptului Naționalităților*, a împiedecat ca acest drept să devină parte integrantă din dreptul universal. Dar fiindcă răsturnarea vechii ordini politice și juridice, prin războiul mondial, nu a putut suprima radical problema minorităților naționale, deși s'a dat o largă aplicațiune principiului naționalităților, autorii tratatelor de pace din 1919—20, au socotit util să-l reglementeze — sub aspectul său de principiu de drept public — cel puțin pentru o parte a Europei. Astfel fiind, se pune întrebarea dacă acest nou drept, care ar putea fi numit *al omului* (A. Mandelstam) a fost format prin acțiunea exclusivă a Guvernelor și a Tratatelor, sau a contribuit în oarecare măsură și doctrina autorilor de drept internațional. Este apoi de văzut dacă această doctrină poate fi pusă de acord cu doctrina *etatistă* care vede în Stat, un tot, o colectivitate politică, perfectă și desăvârșită.

Dacă adăugăm la acestea, faptul că protecțiunea drepturilor minorităților a ajuns în stadiul de a forma obiectul unei reglementări internaționale, după ce multă vreme a fost în stadiu de chestiune de drept intern, de drept constituțional, — pentru că ea vizează raporturile Statului cu unii dintre supușii săi, — vedem că preocuparea noastră trebuie să se îndrepte, în prealabil, asupra doctrinei *suveranității Statului* și asupra *dreptului de intervențiune*. Ele interesează deopotrivă dreptul *individului*, al *Statului* și al *Comunității internaționale*.

*

1. *Doctrina Suveranității Statului*. Conceptul de suveranitate a dominat cel puțin trei secole doctrina dreptului internațional. Până în secolul al XIX-lea însă, această doctrină i-a atribuit un caracter nu *absolut*, ci de *relativitate*. Intr'adevăr, cum a arătat-o de curând, savantul profesor austriac Alfred Verdross²⁾, aproape la

¹⁾ Krstitch. loc. cit. pag. 283. „Nous croyons, qu'une telle demande sera rejetée par le Conseil, comme dépassant le cadre des obligations des traités des minorités; ces derniers ne prévoient qu'une solution personnelle sans toucher au régime politique et territorial des États.”

²⁾ Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung a. 1923.

toți autorii până la Revoluția franceză, ideea de suveranitate nu implica negarea dreptului internațional, — adică a acelei ordine juridice superioară Statelor, — considerat el însuși ca o parte a dreptului natural. Chiar la Bodinus¹⁾ care trece de obicei drept fondatorul conceptului de suveranitate absolută (în sec. XVI) *summa potestas* pe care el o atribuia principelui suveran, însemna că acest principe nu trebuia să recunoască nici o autoritate superioară pe pământ, dar nu-l pune deasupra *legilor lui Dumnezeu și ale naturei*. Și întrucât aceste legi nu puteau fi alterate sau schimbate prin voința manifestă a principelui, rezulta că el era ținut atât de obligațiile consimțite prin tratate, cât și de acele impuse de *lex omnium gentium communis*.

Cu atât mai mult trebuiesc interpretate în acelaș sens, *summa potestas* și *summum imperium* la predecesorii lui Grotius ca Victoria, Suarez, Ayala, și Gentilis, la Grotius el însuși, pentru care suveranitatea *nu poate fi arbitrară, ci dependentă de ordinea internațională obiectivă*, la Puffendorf, Wolf, Leibnitz, Zouch, și Vattel, discipoli mai apropiați, sau mai îndepărtați, ai fondatorului dreptului internațional modern. La toți acești autori, suveranitatea este concepută ca un drept *fundamental*, recunoscut de dreptul internațional, care conferă Statelor prerogativa de a-și soluționa singure diferendele, de a nu recunoaște o instanță superioară, de a declara război și a încheia pace, etc.

Dar nu poate însemna aceasta, lipsa sau puțința de contestare a unui drept internațional, care apare astfel ca superior dreptului Statului.²⁾

O transformare în sensul astfel atribuit conceptului de suveranitate, se săvârși pe Continent, în sec. XIX-lea. Pe de o parte, exagerându-se *puterea națiunii* — principiu proclamat de Revoluția franceză — pe de altă parte, din considerațiuni politice, anume urmărindu-se contra-balansarea influenței Sf. Alianțe (trat. din 26 Sept. 1815), devenită un instrument al reacționarismului, luă naștere în Italia — câmpul favorit al intervențiunilor Sf. Alianțe; — o școală *non-intervenționistă*. Ideea ei fundamentală era afirmarea energică a *suveranității absolute*, atât în raporturile dintre Stat și supușii lui, cât și în raporturile dintre un Stat și celelalte State. Se urmărea astfel condamnarea, și din punct de vedere doctrinar, a repetatelor ingerințe a Sf. Alianțe.

¹⁾ Six livres de la République a. 1574.

²⁾ Vezi, Verdross. loc. cit. pag. 13—29. A. Mandelstam. La Protection des Minorités (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye a. 1923. t. I. Paris 1925) pag. 383 și urm.

Această concepție numită a *suveranității absolute*, triumfă în special în Germania. Ea își găsea suportul științific în doctrina lui Hegel, caracterizată prin tendințele ei politice, după care izvorul dreptului internațional este voința suverană a Statelor, care se conduc după interesele lor; după care deasemeni, individul primindu-și toate drepturile dela Stat, depozitarul suprem al acestor drepturi, el nu ar putea fi lezat de către Stat.

Doctrina aceasta, care contrar concepției până atunci dominantă, afirma supremația Statului asupra dreptului, atât în interior cât și în exterior, a fost în special dezvoltată și vulgarizată prin știința dreptului public a noului Imperiu German (proclamat la 18 Ianuarie 1871), fiindcă ea cadra cu scopurile politice ale noii forme de Stat German.¹⁾ Astfel susținându-se că supremația Statului se bazează pe axioma că *Statul este forța, că dreptul este politica forței, că Statul este singurul izvor de drept* — cu toate retușările propuse spre a o face mai acceptabilă, (Bergbohm, Otto Mayer, Laband) — noua doctrină germană a ajuns la următoarea definiție a suveranității, prezentată de unul dintre cei mai reprezentativi jurisconșulți ai sec. XIX, Georg Jellinek: „Desvoltarea istorică a suveranității, arată că ea implică negarea oricărei subordonări sau limitări a Statului printr-o altă putere. Puterea suverană a Statului este deci o putere, care nu cunoaște superiori; este o putere, în acelaș timp, independentă și supremă. Primul semn caracteristic se manifestă mai ales în exterior, în relațiunile Statului suveran cu alte Puteri; al doilea, în interior, în raporturile cu persoanele cari îi sunt subordonate ²⁾).

Suveranitatea ar apărea astfel, ca o putere nelimitată și incontrolabilă a Statelor, de a se comporta în relațiunile lor externe, ca și în afacerile municipale, după bunul lor plac, fără alte restricții de cât acele pe care le-ar fi adoptat în mod voluntar (Rechtsstaat). Dar această concepție, cu drept cuvânt criticabilă, ignora punctul de vedere al fondatorilor dreptului internațional, după care suveranitatea, semnificând independența Statului față de un alt Stat, afirma totuși dependența lui față de anumite sisteme juridice ca: dreptul internațional, dreptul creat prin cutumă și corpora-

¹⁾ O interesantă explicație a legăturii diferitelor teorii, referitoare la materiile de drept internațional, cu realitățile naționale, sau cu aspirațiile acelor ce le formulează, a fost dată de Prof. G. de Lapradel'e: „chacun pretend invoquer le droit pour soi-même et chacun, au gré des intérêts parfois momentanés de sa politique, s'efforce de le déformer. L'esprit légiste-et nous ajoutons l'esprit politique- s'introduit dans le droit international au detriment de l'esprit juridique on plus simplement de l'esprit juriste“. (Cours de Doctorat. a. 1921—22).

²⁾ G. Jellinek. Allgemeine Staatslehre (ed. III) a. 1914 pag. 475.

jiuni, în interiorul Statului și în fine, dreptul natural. Ea păcătuia și prin invocarea desvoltării istorice a suveranității, care ne arată din contra, că ea nu a însemnat niciodată independența Statului față de drept.¹⁾

*

Spre finele sec. XIX-lea și începutul sec. XX-lea, epocă caracterizată printr'un accentuat criticism, o puternică reacțiune se produse contra dogmei suveranității absolute a Statului. Deși împărtășită încă de unii autori germani (Ph. Zorn, Berner, A. Zorn, Erich Kaufmann, Max Wenzel) și de unii englezi, această dogmă a suferit, în consecință, simțitoare retușări. Astfel profesorul olandez Krabbe, supunând la o severă analiză teoriile germane, a arătat relativitatea valorii Statului, și a proclamat suveranitatea dreptului impersonal.²⁾ În Austria, profesorul Hans Kelzen atribue o valoare juridică egală dreptului etatist, ca și dreptului internațional: în caz însă de antagonism, el dă întâietate dreptului internațional. (*Primat des Völkerrechts*³⁾). Iar pentru Verdross suveranitatea Statului nu are decât sensul pe care-l avea în vechea doctrină a dreptului internațional. Suveranitatea apare astfel, ca o competență particulară, pe care Statul o posedă, pe baza dreptului internațional.⁴⁾

De asemeni doctrina franceză contemporană a combătut prin numeroși reprezentanți ai ei, dogma suveranității absolute a Statului. Astfel Pillet arătase încă dela 1898, că noțiunea de independență, fiind „cu totul subiectivă și prin aceasta nelimitată“, pune în pericol comunitatea internațională și că ea conduce fatal la negarea oricărui drept între State ca și între indivizi.⁵⁾

Deasemeni pentru Pillet, Statele departe de a fi independente unele de altele, sunt într'o situație de interdependență, fenomen observat mai ales în ultimele decenii de viață internațională. Dar în special războiul mondial și noua organizație a comunității internaționale, a evidențiat caracterul *relativ* al suveranității. De aceea și literatura științifică post-belică, — ca întotdeauna, influențată de realități, după cum și ea influențează realitățile, — evoluează în aceeași direcție. Astfel Prof. Louis Le Fur declară recent că suveranitatea Statului nu este arbitrară, ci limitată prin legea

¹⁾ G. Gurvitch. *La Philosophie du Droit de Hugo Grotius et la théorie moderne du Droit International*. (Revue de Méthaphisique et de Morale No. 3. a. 1927).

²⁾ Krabbe. *Die Lehre der Rechtsouveränität*. Groningen 1906.

³⁾ Hans Kelsen. *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* a. 1920; în special pag. 315—320.

⁴⁾ Alf. Verdross. loc. cit. pag. 119—128.

⁵⁾ Antoine Pillet. *Les droits fondamentaux des Etats* (Revue générale de Droit International Public, a. 1898. pag. 77 și 86).

morală, prin dreptul obiectiv și prin însuși scopul Statului¹⁾). Și pentru P. Fauchille suveranitatea este relativă²⁾). Iar pentru E. Giraud „dogma suveranității absolute a Statelor, este astăzi sdruncinată, din fericire, să zicem, pentru că ea înseamnă negarea însăși a dreptului internațional. Dar acest drept există și se dezvoltă; acțiunea sa tinde să aducă Statele, sub jugul regulilor din ce în ce mai numeroase, cari limitează libertatea lor. Este vorba numai de a se ști, dacă aceste limitări sunt raționale și oportune“³⁾).

Se vede deci, că acest drept fundamental al Statului, care este *suveranitatea*, nu trebuie considerat ca absolut, ca intangibil. Doctrina dreptului internațional ca și realitățile vieții internaționale, îi atribuie un caracter de *relativitate*. Aceasta nu înseamnă însă că s'ar putea merge până acolo, încât să se considere necesar de a se abandona complet noțiunea de suveranitate⁴⁾), pentru că caracterul său de relativitate este de natură a armoniza interesele și dreptul Statului cu acelea ale individului și ale comunității internaționale⁵⁾); pentru că, pe de altă parte, o anumită suveranitate *relativă*, apare ca un fapt necesar, decurgând din însăși natura lucrurilor, dat fiind că în orice grupare, trebuie o anumită doză de autoritate, care nu este nici decum contrarie dreptului⁶⁾).

*

II. Din dreptul de suveranitate — drept fundamental al Statelor — decurge în mod logic, *principiul de neintervențiune*. Dacă

¹⁾ Louis Le Fur Races, Nationalités, États. Paris 1922. pag. 118—119, și Philosophie du Droit International. (Revue générale de Droit International Public 2^e serie. t. III 1921 pag. 593—594): „Il n'y a pas plus de souveraineté absolue pour l'Etat que de liberté absolue pour l'individu. Tous deux sont engrenés dans un système de relations qui implique une interdépendance fatale, et l'évolution en ce qui concerne la communauté internationale, est de plus en plus dans le sens d'une extension de cette loi de solidarité. Il y a donc pour les États, comme pour les individus, des restrictions nécessaires à leur volonté d'autonomie, et ainsi, le cas échéant, des sanctions possibles“.

²⁾ Paul Fauchille loc. cit. pag. 431: „Avec la notion de l'entière souveraineté de l'Etat on aboutit en définitive à la domination exclusive de l'Etat le plus fort et des lors le droit international n'est plus dans la réalité qu'une conception sans fondement... Tout en considérant la souveraineté comme l'attribut caractéristique de l'Etat, il semble, qu'il faut en donner la définition suivante: la souveraineté, intérieure ou extérieure, signifie qu'il n'existe personne au dessus de l'Etat qui la possède, mais non pas que cet Etat, puisse faire tout ce qu'il veut, puisse tout se permettre; un Etat souverain est seul maître de ses actes, mais il n'est pas libre de faire tous les actes possibles“.

³⁾ E. Giraud. Le Droit des Nationalités (Revue générale de Droit International Public a. 1924 pag. 49).

⁴⁾ N. Politis Les Nouvelles tendances du Droit International. Paris 1927. pag. 23.

⁵⁾ A. Mandelstam loc. cit. pag. 383—388.

⁶⁾ Louis Le Fur. Races, Nationalités. États pag. 116.

Statul este suveran, rezultă că el are dreptul de a-și stabili, în limitele teritoriului său, legislația și sistemul de justiție pe care-l dorește. Puterea Statului, relativă doar în ceea ce privește raporturile lui cu supușii celorlalte State, apare ca absolută în sfera relațiilor de drept, care se stabilesc între dânsul și proprii săi supuși. A permite Statelor streine să se amestece în această afacere, ar însemna o negare a însăși conceptului de suveranitate a Statului. Aceasta este ideea fundamentală a *teoriei ne-intervențiunii*, susținută cu diferite argumente, de către numeroși autori, care s'au ocupat cu problema drepturilor și datoriei Statelor. Ea fiind deci considerată ca un corolar al dogmei suveranității, rezultă că diferitele concepții ale acestei dogme, pe care în linii generale le-am analizat, a determinat și atitudinea generală a doctrinei, față de intervențiunea în afacerile interioare ale unui Stat.

Sub regimul suveranității absolute, formulată de doctrina sec. XIX-lea, în special în Italia și Germania, principiul de neintervențiune a fost expus cu o rigoare deosebită. Adepții acestei școli ne-intervenționiste, sunt răspândiți nu numai în aceste țări dar, în regulă generală, în toate acelea care se tem de amestecul Puterilor vecine, amestec legitimat adeseori prin invocarea *principiului echilibrului forțelor*. Care este spiritul caracteristic acestei școli? Câteva citațiuni pot fi edificatoare. Astfel pentru Kant, a cărui autoritate este adeseori invocată de adepții acestei școli, „nici un Stat nu trebuie să se amestece cu forța în constituția și guvernul unui alt Stat”¹⁾ Șefii școalei italiene Mamiani și Carnazza—Amari, resping cu toată energia *excepțiile* — în care diferiți autori justificau totuși dreptul de intervențiune — ca fiind lipsă de interes, deci lipsă de drept de acțiune: „Acțiunile și crimele unui popor în limitele teritoriului său — zice Mamiani — nu lezează drepturile altuia și nu dau drept la o intervenție legitimă. Într'adevăr, la ce drept pozitiv al celorlalte popoare aduce atingere?”²⁾ Iar pentru jurisconsultul francez Pradier-Fodéré: „dacă acte neumane sunt consumate față de naționalii țărilor în care se comit, Puterile sunt complet dezinteresate. Actele de neumanitate, ori cât de condamnabile ar fi, atâta timp cât nu aduc nici o atingere, nici o amenințare drepturilor celorlalte State, nu dau acestora din urmă nici un drept de intervenție, pentru că nici un Stat nu poate să se ridice ca judecător al purtării celorlalți. Atât timp cât ele nu lezează drepturile celorlalte

¹⁾ Art. 5. din *Zum ewigen Frieden* spune: „Kein Staat soll sich in die Verfassung und Regierung eines anderen Staates gewalthätig einmischen”.

²⁾ D'un nuovo diritto pubblico europeo a. 1859 pag. 114.

Puteri și ale supușilor lor, sunt afacerea numai a naționalilor țării în care s'au comis.¹⁾

Rezultă deci, că nota caracteristică a acestei școli ne-intervenționiste, este apărarea *libertății* Statului, contra atacurilor din afară. Dar fiindcă starea de anarhie internațională din prima jumătate a sec. XIX-lea, lipsa codificării dreptului internațional, etc., nu au permis acestei școli să precizeze limitele independenței *legitime* a Statului, această școală a ajuns prin exagerare, să sacrifice *drepturile omului*. În cazul când Statul s'ar preta la acte arbitrare, indivizii lezați prin astfel de acte, nu pot nădăjdui în nici un sprijin din partea comunității internaționale. Astfel ceea ce se impune tuturor Statelor, este *nu un drept de intervențiune, care ar constitui o călcare flagrantă a independenței, ci o datorie de non-intervențiune*. (H. Bonfils)

*

Dar în a doua jumătate a sec. XIX-lea, epocă în care și conceptul de suveranitate suferi retușări nu numai doctrinare, dar și practice, prin contractarea de către State a numeroase angajamente internaționale, un număr de autori ajunseră la concluzia că absolutismul principiului de non intervențiune nu se poate admite, că el este periculos pentru menținerea bunelor raporturi internaționale și că trebuie deci să i se aducă modificări. Intr'adevăr, odată cu desvoltarea principiului naționalităților și cu pătrunderea lui în conștiința națiunilor apăsate, se evidenție tot mai mult, că Statele nu rămân și nu pot rămâne nepăsătoare față de tratamentul impus conaționalilor lor, supuși ai unui alt Stat, dacă el trece peste un anumit grad de rigoare. Un astfel de tratament, care ar încălca drepturile omului, poate crea o astfel de încordare între State, încât ea ar fi susceptibilă de a sdruncina însăși ordinea internațională.

În fața acestei constatări, pe de o parte, pe de altă parte influențată de realitățile trecute ale vieții internaționale, care cunoscuse repetate intervențiuni *de umanitate* ale Statelor Europene în treburile interne ale Turciei²⁾, parte din doctrină fixă anumite restricțiuni — cari variază dela autor la autor — principiului de non intervențiune. Se ajunsese astfel, la legitimarea celor trei categorii de intervențiuni: a) *religioasă*, b) *națională*, c) *de umanitate*, în cazul în care o încălcare flagrantă a unui principiu de drept internațional sau a unui drept al omului, se produce. Dintre aceste intervențiuni, cea mai veche este de sigur cea *religioasă* — legitimată încă de

¹⁾ Pradier-Fodéré. *Traité de Droit International Public* t. I. pag. 663.

²⁾ Vezi A. Mandelstam. loc. cit. pag. 373—382; și La justice ottomane dans ses rapports avec les Puissances étrangères. a 1911.

Vattel — pentru că comunitatea religioasă a fost singura realitate a timpurilor trecute, când unitatea de credință era și un principiu politic; iar cea mai nouă, este cea *națională*, care apare în sec. XIX-lea. Trebuie însă să amintim că această teorie a intervențiunii *naționale* — apărută cu toată energia de către Gioberti în *Rinascimento civile de Italia*, pentru care adevărata unitate nu este *Statul*, ci *națiunea*, — nu a fost considerată, în special de către autorii italieni, ca o intervențiune propriu zisă; pentru că ziceau ei, a interveni pentru conaționali săi, nu înseamnă a interveni în favoarea lor pe lângă Statul sub dominația căruia se găsesc, ci a-i ajuta să-și cucerească independența lor, să se elibereze deci de sub jugul strein¹⁾.

Cât privește a treia formă de intervențiune, cea de *umanitate*²⁾, în treburile unui Stat care ar încălca *drepturile naturale* ale supușilor săi, pentru a-l constrânge la respectul acestor drepturi, ea a fost deja afirmată în sec. XVII-lea de către Grotius și Puffendorf, dar a fost precizată și adaptată ideilor contemporane de către juristul belgian *Arntz*³⁾. El pornește dela ideea, că anumite drepturi fac parte din patrimoniul comun al umanității și că aceasta are dreptul și datoria de a le apăra contra atingerilor, de către orice suveranitate. Dar contra acestor atingeri, nu este chemat să intervină un Stat, oricare ar fi el, ci fiind vorba de o acțiune în numele întregii umanități, toate celelalte State civilizate, sau cea mai mare parte dintre ele, trebuiesc să intervină, reunindu-se într'un Congres sau într'un Tribunal, menit să ia o deciziune colectivă⁴⁾,

În ultimele decenii ale sec. XIX-lea, când în practică se exercită în repetate rânduri intervențiunea de umanitate, doctrina se preocupă tot mai mult și-i aduse noi precizuni. Astfel Bluntschli admite intervențiunea pentru a se asigura respectul drepturilor individuale, socotite necesare pentru umanitate și pentru progresul

¹⁾ J. F. Duparc. loc. cit. pag. 59.

²⁾ Care ar mai putea fi denumită intervențiunea pentru *cauză de abuz de suveranitate*. Vezi Charles Dupuis. Les Relations Internationales (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International. a. 1924. t. I. pag. 391).

³⁾ Arntz. Lettre à M. Rolin-Jacquemyns. (Revue de Droit International et de legislation comparée. Tom. 8. a. 1875—76 pag. 673). „Lorsqu'un gouvernement, tout en agissant dans la limite de ses droits de souveraineté, viole les droits de l'humanité soit par des mesures contraires à l'intérêt des autres États, soit par des excès d'injustice et de cruauté qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime. Car quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des États, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité, ou de la Société humaine qui ne doit pas être outragée...”

⁴⁾ Ibidem.

civilizației¹⁾ Deasemeni Pasquale Fiore crede că intervențiunea de umanitate este legitimă și că Statul încălcător al drepturilor omului nu poate invoca suveranitatea sa, spre a respinge juridicește intervenția colectivă a Statelor²⁾. Iar Pillet limitează suveranitatea interioară a Statului prin dreptul umanității, afirmând astfel existența unui drept în afară de societățile naționale și de instituțiile lor juridice, în afară și deasupra societății internaționale și a dreptului care-i corespunde, drept inseparabil de om și denumit *dreptul comun al umanității*³⁾. Trebuie să mai amintim că într'un studiu recent, A. Rougier⁴⁾ a adus noi precizuni interpretării intervențiunii de umanitate. El conchide că toate teoriile emise asupra acestei intervențiuni se bazează pe trei idei esențiale, cari pot fi sintetizate într'o doctrină ce s'ar putea denumi *teoria dreptului uman sau a puterii-funcțiune*. Aceste trei idei ar fi: a). Existența unei reguli de drept general — care se impune guvernanților ca și guvernaților — sub protecția căreia sunt *drepturile omului*; b). *Conținutul* ei este determinat de solidaritatea internațională, care recunoaște că *dreptul uman* se rezumă într'o întreită formulă: drept la viață, drept la libertate, drept la legalitate; c). *Sancțiunea* regulii de drept se manifestă prin intervențiunea de umanitate, care trebuie să fie dezinteresată și care se exercită ca un fel de *actio popularis*, în numele dreptului de umanitate⁵⁾.

*

Astfel din ciocnirea diferitelor concepții doctinare asupra principiilor de suveranitate și non-intervențiune, se formează convingerea-că ideea de întâetate a dreptului intervențional și uman asupra dreptului Statului, ca și triumful intervențiunii, de umanitate în special, asupra dogmei rigide a ne-intervențiunii au câștigat tot mai mulți partizani, în ultimele decenii, pătrunzând ca principii general valabile în doctrina dreptului internațional.

Dar, dacă se admite teoretic principiul intervențiunii de umanitate, ca un corectiv al eventualelor tendințe exclusiviste ale Statului, exercitarea acestei intervențiuni nu poate deveni un remediu normal contra opresiunilor Statului față de minoritățile reli-

¹⁾ Bluntschli. Le Droit International codifié (traduction Lardy) a. 1895.

²⁾ P. Fiore. Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica a. 1909 par. 236.

³⁾ A. Pillet Le Droit International Public. (Revue Générale de Droit International Public. a. 1894 pag. 13 și urm.).

⁴⁾ A. Rougier La Théorie de l'intervention d'humanité (Revue Générale de droit International Public. a. 1910 pag. 26 și urm.).

⁵⁾ A. Rougier. loc. cit. pag. 8, 15, 16, 31. Vezi și A. Mandelstam. Protection des minorités... pag. 390—391.

gioase și naționale, de cât în anumite *condițiuni*, care să garanteze că ea nu va devia dela scopurile sale. Fără aceste condițiuni, cum spunea Vattel, „se deschide ușa tuturor pasiunilor entuziasmului și fanatismului, și se oferă ambițioșilor pretexte nenumărate“. ¹⁾ Și, trebuie recunoscut, această teamă a fost punctul de plecare justificat, al intransigenței cu care s'a combătut teoria intervențiunii. Care ar fi acele condițiuni, menite să *limiteze* și să facă eficace, intervențiunea? I) Dacă ne amintim că marele pericol pe care l-a reprezentat intervențiunea de umanitate, a fost nepreciziunea noțiunii de *drept uman*, pe care ea se bazează, putem deduce că trebuie, în prealabil, stabilit *textul*, care să dea un contur precis noțiunii vagi de *drepturi umane*, *drepturi ale minorităților*. Un astfel de text — menit să constituie o garanție atât pentru Stat, mai bine apărat contra arbitrarului intervențiunii, cât și pentru minorități, mai bine protejate în drepturile lor esențiale, — trebuie să fie, prin definiție, rezultatul *consimțământului comun al națiunilor*.

De aceia, cum spunea Arntz, ²⁾ el trebuie să fie opera unui Congres Internațional, și să poate astfel fi, prin caracterul său de obligație absolută, cum afirmă Rougier, ³⁾ mai mult un act de legislație internațională, decât un acord contractual. Odată adoptat un astfel de text de către comunitatea internațională, nerespectarea lui ar atrage dreptul de intervențiune.

II) Dar acest drept nu trebuie să aparțină unei singure Puteri, cari ar fi tentată să urmărească, prin exercitarea lui, propriile sale interese. *Controlul respectării textului prestabilit*, — și aceasta este a doua condițiune, — trebuie să fie exercitat de însăși comunitatea internațională. ⁴⁾ Independența și solidaritatea Statelor o recomandă. Analiza istoricului dezvoltării sistemului de protecțiune a minorităților, ne va arăta utilitatea acestei condițiuni.

III) Trebuie apoi ca faptele contrarii dreptului uman, care pot da loc la intervențiune, să emane dela puterea publică: să con-

¹⁾ Le Droit des Gens. t. I. pag. 444.

²⁾ loc. cit. pag. 673.

³⁾ loc. cit. pag. 28.

⁴⁾ Vezi Alberic Rolin. Du droit à la neutralité ou du droit de rester neutre. (Bulletin de la classe des lettres et des Sciences morales et politique de l'Académie Royale Belgique a. 1920 pag. 188, și urm.) „Qui dit communauté juridique affirme par cela même l'idée de liens de droit obligeant les nations les unes vis-à-vis des autres et le devoir juridique, pour chacun des membres de cette communauté, non seulement de les respecter, mais de contribuer dans la mesure de son pouvoir à les faire respecter par les autres; Lorsqu'il s'agit d'un criant attentat au droit des gens, tous les Etats ont le devoir sinon pleinement juridique, du moins moral, de s'unir pour crier au perturbateur de la paix internationale; tu n'iras pas plus loin et pour te contraindre, au besoin par les armes, à respecter la justice“.

siste, fie în acte pozitive, fie în acte de abținere. Actele săvârșite de către simplii particulari, contrar voinței suveranului, fără ca acesta să aibă posibilitatea materială de a le împiedeca, nu ar fi o cauză de intervențiune.¹⁾

IV. Trebuie, în fine, ca obligațiile ce isvorăsc din textul stabilit, să revină *tuturor* Statelor din comunitatea internațională și nu numai unora dintre ele. Aceasta este recomandat atât *în drept*, de dreptul fundamental al Statelor, de *egalitate*, cât și *în fapt*, de realitatea existenței de grupuri minoritare, mai mult sau mai puțin compacte, în toate Statele

În urma acestor considerațiuni juridice, apare fondat noul sistem de protecțiune a minorităților, — atât din punctul de vedere al *dreptului internațional*, cât-și din acela al *dreptului individului*, — care există în afară de voința Statului, — și pe care unii îl numesc drept uman, alții *dreptul internațional al omului*.²⁾ Derivând din principiul de libertate individuală și de inviolabilitate a persoanei umane, acest sistem de protecțiune a fost imaginat, atunci când autorii tratatelor de pace au văzut, că chiar prin aplicațiunea cea mai largă *posibilă* a principiului naționalităților, nu se poate ajunge la eliminarea problemei minorităților. Dar așa cum a fost elaborat prin tratatele din 1919—20—23, dacă el reprezintă un progres, prin aceea că fixează un text obligatoriu, și asigură — spre deosebire de trecut — un *control* eficace, prin Societatea Națiunilor, noul sistem de protecțiune este *necomplect* și în special, *inechitabil* prin aceea că nu se impune întregii [comunități internaționale. El crează după categorii de State: a) unele, cărora li se impune protecția minorităților, sub garanția comunității internaționale, și b) altele, cărora prin călcarea principiilor de drept internațional, nu li se impune.

CAP. IV.

Desvoltarea istorică a principiului de protecțiune a Minorităților.

Protecțiunea minorităților, care a primit o strălucită. de și criticabilă, consacrare prin tratatele din 1919—20, are o destul de îndelungată evoluție istorică. Cunoașterea ei, poate înlesni înțelegerea noului sistem de protecțiune, care de și mai perfecționat, nu va putea astfel apare, ca original. Ea poate face în același timp,

¹⁾ Asupra acastor puncte, vezi detalii în: J. F. Duparc loc. cit. pag. 63 și urm.; A. Rougier. loc. cit. pag. 509 și urm.; P. Fauchille loc. cit. pag. 572

²⁾ D. Krstitch. loc. cit. pag. 210.

mai vizibile — și prin aceasta, cu atât mai mult impresionabile — defectele noului reglementări, ceea ce în consecință, dă o mai mare justificare criticelor formulate.

Anticipând, cunoașterea evoluției istorice a protecțiunii minorităților, ne va putea duce la concluzia că eficacitatea ei a depins întotdeauna de următorii factori: a) de autoritatea de care s'au bucurat principiile dreptului internațional, de unde concluzia că numai consolidarea acestei discipline juridice și crearea unui adevărat spirit internațional, le va face eficace; b) de pătrunderea în conștiința umană a principiului naționalităților, un aspect al căruia este protecțiunea minorităților; c) de dispariția antagonismului, — nefondat juridicește — dintre Stat și minorități. Este aci locul de a remarca că urme ale acestui antagonism sunt și astăzi, ca rezultat nu a unei politici ostile de Stat față de minorități, ci ca rezultat al modului, nu prea fericit, cum a fost rezolvată *protecțiunea*, în tratatele din 1919—20.

*

În istoria relațiunilor internaționale, problema protecțiunii minorităților are îndepărtate origini. Evoluția ei istorică poate fi divizată în *trei* perioade: I. Prima durază, — de atunci de când se manifestă cele dintâi tendințe, naturale de altfel, la diferitele guverne și popare de a asigura protejarea naționalilor sau coreligionarilor lor așezați în alte țări în general mai puțin civilizate, — până la Congresul din Berlin (13 Iunie—13 Iulie 1878); II) Dela încheierea tratatului ce termină opera aceluia Congres până la războiul mondial; III.) Iar a treia perioadă a fost inaugurată în anul 1919¹⁾.

Trebue remarcat dela început că, de și problema protecțiunii minorităților apare ca o formă de aplicațiune a principiului naționalităților, totuși ea a pătruns în dreptul intern mai întâi, în dreptul internațional mai apoi, sub influența ideii de ocrotire religioasă.²⁾ Și cum în Europa occidentală domina, în timpul Evului. Mediu,

¹⁾ Detalii abundente asupra istoricului acestei probleme în: J. F. Duparc. loc. cit. pag. 73 și urm; D. Krstitch. loc. cit. pag. 29 și urm; A. Mandelstam. loc. cit. pag. 369 și urm; De Riddier. La Liberté de conscience dans le droit international (Revue de Droit International. 2 série t. VII. pag. 28 și urm.) Ch. Dupuis. Le Droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autes Etats avant le Pacte de la Société des Nations. Paris 1920 pag. 105 și urm, etc.

²⁾ „Historiquement parlant, ce furent les intérêts des personnes appartenant à la religion catholique, qui furent placées les premiers sous une telle protection. Avec la liberté d'exercer leur culte, les chrétiens catholiques obtinrent la garantie de leur sécurité personnelle et la possibilité de commercer avec la majorité non chrétienne de la population de tels pays“ (Marc Vichniac. La Protection des droits des Minorités dans les Traités internationaux de 1919—20. Paris. pag. 8.

unitatea religioasă, deci nu existau minorități religioase — cu excepția doar a Evreilor, dar care formau și o populație aparte — chestiunea protecțiunii religioase nu s'a pus până în sec. XVI-lea, ca o regulă de drept internațional. Dar după apariția Reformei, care rupse unitatea religioasă, pe care Evul Mediu își fondase organizația sa atât internă, cât și internațională, apărură ca o problemă juridică, chestiunea religioasă. Totuși în istoricul problemei noastre, trebuiesc considerate și acele izolate acte internaționale, anterioare sec. XVI-lea, în care se specifică anumite drepturi religioase sau economice, pentru creștinii așezați, sau în trecere, în țările ne creștine. Astfel încă în sec. IX-lea, cu ocazia trecerii sale prin Levant, Carol cel Mare reuși să obțină de la Harun—Al—Raschid măsuri speciale pentru protejarea religiunii și intereselor supușilor săi. În sec. XIII-lea, Papii încheie tratate speciale cu principii mongoli, în scopul protejării misiunilor creștine. Iar mai târziu, garanții speciale, de aceeaș natură, obținute de Statele creștine, mai mult sau mai puțin importante, pentru protejarea naționalilor lor din Turcia, constituie obiectul așa numitelor *capitulații*. Prima dintre ele, este cunoscută capitulație din a. 1535, încheiată între Francisc I, Regele Franței și Sultanul Soliman Magnificul. La origine, capitulațiile nu sunt proprii zis, tratate de protecțiune în favoarea minorităților creștine din Turcia; pentru că ele protejau pe Europeanii din Occident, instalați în Imperiul Otoman, care *trebuiau să meargă sub steagul Franței* (De Bonnac), nu pe supușii acelui imperiu. Dar o caracteristică a capitulațiilor a fost desigur, recunoașterea de către Sultan, conform prescripțiilor Coranului, a unor grupuri religioase distincte de populațiunea mohamedană, deci ignorarea membrilor acelor grupări, *ut singuli*. Este interesant de remarcat aceasta, pentru că astăzi nu *colectivitățile* minoritare, etnice sau religioase sunt protejate, ci *indivizii* minoritari; și tocmai aceasta este tendința grupurilor minoritare de a ajunge să obțină, pe lângă recunoașterea individuală, conferită prin tratate, și pe aceea de colectivități.

Un pas mai departe se făcu, când regimul de protecțiune a minorităților religioase — primul și cel mai vechiu aspect al acestei probleme — se întinse la raporturile reciproce ale Statelor creștine. Această fu o consecință a Reformei, care cree minorități, de care dreptul public trebui să țină seamă. Ele erau credincioșii confesiunilor reformate, care constituiau în Statele catolice, adevărate minorități religioase. Pentru îmbunătățirea stării lor, clauze de protecțiune, care merg până la recunoașterea dreptului de intervențiune,

religioasă, se înscriu în unele tratate din sec. XVI-lea. (Ex. în trat. încheiat la 1572 între Elisabeta din Anglia și Carol IX-lea din Franța).

Dar tratatele Westfalice (a. 1648), prin care se termină războiul religios de treizeci de ani (a. 1618—48) sunt importante și pentru această problemă, pentru că de și proclamară principiul *cujus regio ejus religio* — explicabil prin dominația ideii de echilibru a puterilor — de și nu reglementară satisfăcător protecțiunea minorităților religioase, dar *recunoscură* astfel de minorități, prin recunoașterea ca legale, a confesiunilor protestante. Ceeace cu timiditate și prudență se recunosc în tratatele din 1648, se octroe cu mai multă precizie în tratatele următoare din sec XVII-lea—XVIII-lea. Și tot în aceste secole se manifestară și câteva intervențiuni în materie religioasă.

Se citează astfel, intervențiunea lui Cromwell pe lângă Mazarin în a. 1655 în favoarea sectanților Vaudois, tratați cu multă asprime adeseori masacrați, de către guvernul și biserica catolică.

Deasemeni Rusia, Prusia, Marea-Britanie, Danemarca și Suedia au intervenit adeseori, în favoarea supușilor protestanți, sau ortodoxi din Polonia. Iar diferite tratate de pace stipulează adeseori libertatea religioasă, în teritoriile a căror cesiune sau anexiune o consacră. Astfel tratatul dela Oliva (a. 1660 Mai 3) între Suedia, Polonia și Prusia, conferă oarecare libertate religioasă Pomeraniei,) și Livoniei.¹⁾ Deasemeni tratatele dela Nimégue (10 August 1678)²⁾ și dela Ryswick. (1697), între Franța și Olanda, garantează cel dintâiu, o reînnoește cel de al doilea, libertatea religioasă a catolicilor din orașul Maestricht, cedat Olandei. Aceeaș libertate religioasă se găsește garantată reformatilor și ortodoxilor în tratatele de cesiune impuse Poloniei, de către Rusia, Prusia și Austria. (a. 1773³⁾ și 1793)

Protecțiunea minorităților religioase găsește încă, în aceste secole, un larg câmp de aplicație, în raporturile Statelor creștine, cu acele din afară de creștinătate, în special cu Turcia. Pe lângă cunoscutele scrisori patente ale lui Ludovic XIV-lea din 6 Noembrie 1675, și ale lui Ludovic al XV-lea din 12 August 1737, prin care se promite protecția Regelui Franței, față de catolicii din Arhipelag și față de populația maronită — căreia încă Ludovic cel Sfânt, la 21 Maiu 1250 îi promisese protecție și ajutor, — o serie de tratate din această epocă, conțin clauze similare. Astfel

¹⁾ Art. 2. al. III.

²⁾ Art. 4. al II.

³⁾ Art. 2.

trebuesc amintite, tratatul austro-turc din a. 1615 (Art. 7), tratatul dela Carlovitz din 26 Ianuarie 1699 (Art. 7 și 14),¹⁾ dela Passarovtz din 27 Iulie 1718 (Art. 5), dela Belgrad din 18 Sept. 1739 (Art. 19), și dela Siștow din 4 August 1791 (Art. 12). Dar fiindcă aceste tratate specificau protecțiunea minorităților religioase, în special *catolice*, Rusia învingătoare asupra Imperiului Otoman, se crezu în tot dreptul de a se prezenta ca protectoare a creștinilor *ortodoxi* din Peninsula Balcanică. Astfel apăru protectoratul rusesc, care va însemna un atât de frecvent amestec al Rusiei în Imperiul Otoman, încât el va fi considerat ca „o adevărată desmembrare morală . . . mai de temut decât pierderea de teritorii importante“.²⁾ Inaugurat prin tratatul dela Kuciuk-Kainargi ³⁾ (2 Iulie 1774), — care înseamnă începutul unei puternice influențe rusești și a unei interesate imixtiuni politice, în Țările Române, — acest protectorat va fi încă dezvoltat prin tratatele dela Adrianopole (14 Sept. 1829), spre a fi apoi desființat prin tratatul de la Paris (30 Martie 1856). Din aceste Tratatate, care limitară suveranitatea Turciei, pe cale de angajamente contractuale consimțite, rezultă seria de intervențiuni în treburile interne ale acestui Stat, a cărei bogat istoric oferă un abundant material, dezvoltării principiului de protecțiune a minorităților religioase și teoriei intervențiunii de umanitate. Dacă am căuta să reducem la o formulă cauzele constantei intervențiuni în Turcia, s'ar putea spune că ele trebuesc căutate, în „caracterul despotice al Imperiului Otoman, fondat pe inegalitatea dintre musulmani și creștini, și care a evoluat progresiv, dela regimul de exploatare a celor din urmă de către cei dintâi, către concepția unui Stat naționalist turc, ce urmărea politica turcurei violente, sau a distrugerii tuturor elementelor alogene“.⁴⁾

¹⁾ Art. 7 din Trat. dela Carlovitz — al cărui text este reprodus aproape fără schimbare, în citatele tratate ulterioare, — proclamă: „Les rel'g'eux catholiques romains, partout ou ils ont leurs églises, pourront, sans empêchement, exercer leurs fonctions et vivre en toute sécurité, conformément aux ordres émanés de la Sublime Porte, et il sera permis à l'ambassadeur de Pologne près de la Sublime Porte d'exposer devant le trône impérial toutes les demandes qu'il aura ordre de faire au sujet de la religion“. (Testa. Recueil des traités et actes diplomatiques de la Porte. I-ere partie, t. III).

²⁾ Memoriul lui Ali-Pașa către Lordul Clarendon, Ambasador la Constantinopol, din 13 Maiu 1855 (Testa. loc. cit. pag. 16. apendice.)

³⁾ Art. 7 proclamă principiul de protecțiune a Rusiei asupra bisericilor și creștinilor balcanici; art. 16. precizează și întinde acest principiu la Principatele Române; iar art. 17 la populația insulelor Arhipelagului, cedate de Sullan, Țarului Rusiei.

⁴⁾ A Mandelstam. loc. cit. pag. 373. Pentru intervențiunile în Turcia, de acelaș autor: Le Sort de l'Empire Ottoman. Paris 1917. Deasemeni: Gabriel Noradounghian. Recueil d'actes internationaux de l'Empire Ottoman 4 vol, 1900—1905.

Dar este de remarcat, că în această epocă, caracterizată prin regimul monarhiilor absolute și a lipsei oricărei organizații a comunității internaționale, nu poate fi vorba de existența unui *statut juridic* stabil și conform nevoilor grupurilor minoritare. Drepturile și libertățile condate prin tratatele amintite, sunt acte de concesiune dela suveranitate la suveranitate. Dacă călcarea lor duce la exercițiul intervențiunii, — considerată ca legitimă de însăși fondatorii dreptului internațional modern, (ex. Grotius, Puffendorf, Vatel) pentru combaterea tiraniei unui Stat vecin, — aceasta se bazează pe o teorie încă vagă, sprijinită pe exemple scoase din antichitatea greacă, de un caracter mai mult moral, decât juridic. Deasemeni, nu se întâlnesc decât manifestări de protecțiune *religioasă*, și nu *națională*, dat fiind că principiul naționalităților nu va pătrunde, decât mai târziu, în doctrina dreptului internațional. Dar trebuie să încheem cu constatarea, că principiul libertății religioase pătrunde, în această epocă, tot mai mult și în dreptul intern al diferitelor State absolutiste sau liberale; ceea ce face ca protecțiunea minorităților religioase să devină în mod explicit, o problemă de drept constituțional, spre a se transforma apoi, într-o problemă de drept internațional.

Astfel încă în a. 1630, legile fundamentale ale coloniilor engleze: Mariland și Rhode-Island proclamau că „*nimeni nu poate fi neliniștit pentru confesiunea sa religioasă*“. În sec. al XVIII-lea acest principiu era admis de către Frederic II-lea, Regele Prusiei, care — imitând pe tatăl său, care primise în țară pe protestanții francezi, după revocarea edictului dela Nantes (1685), — oferi ospitalitate Iezuiților, alungați de către Burboni și condamnați de Papă. Iosif II, Împăratul reformator încercă de a-l impune în Austria (prin *Toleranz Patent*). Constituția americană îl proclamă; Constituanta, în Franța, îl puse în numărul „*drepturilor omului și ale cetățeanului*“. Iar răspândirea lui în Europa și, ca urmare, înscrierea în diferitele constituții ale sec. XIX-lea, o realizează armatele republicane și imperiale franceze.¹⁾

*

Când, după marea epopee revoluționară și napoleoniană, se adună Congresul dela Viena (1814—15), chemat să refacă harta Europei, să pună deci bazele comunității internaționale a sec. XIX-lea, libertatea de conștiință era în general admisă în Statele Europei occidentale. Conformându-se acestei situații de drept, Congresul de la Viena, deși reacționar în spiritul său, înscrie garanții

¹⁾ J. F. Duparc loc. cit. pag. 81.

speciale — și prin aceasta el reprezintă un progres în dezvoltarea acestei probleme — pentru exercițiul drepturilor religioase. al locuitorilor din teritoriile, prin a căror nouă repartitie, se creau noi minorități religioase.

Astfel prin art. 2 al protocolului din 21 Iulie 1814, semnat de Austria, Marea-Britanie, Prusia și Rusia, se stipula în favoarea Belgiei catolice, reunită cu Olanda, pasionată apărătoare a Reformei: „*Nu va fi nimic inovat în articolele acestei constituții (cea olandeză) care asigură tuturor cultelor o protecțiune și favoare egală și garantează admiterea tuturor cetățenilor, oricare ar fi credința lor religioasă, la funcțiuni și oficii publice.*“ Această stipulație fu reprodusă în art 8 a. tratatului din 31 Maiu 1815, încheiat între Austria, Marea-Britanie, Prusia și Rusia, de o parte, și Olanda, de altă parte.

Deasemeni prin protocolul din 29 Martie 1815, Congresul dela Viena nemulțumindu-se, ca în cazul Belgiei, cu fixarea de principii, stabilește o adevărată protecțiune rațională și complectă — ceea ce reprezintă un real progres asupra tuturor tratatelor anterioare, — pentru supușii catolici ai ducelui de Savoia, cedați Republicii de Geneva, calvinistă.¹⁾ (Art. 3.) Se recunosc și un drept de intervenție ducelui de Savoia, pentru garantarea libertății religioase a foștilor săi supuși; de acest drept el va face uz în anul 1822.

Rezultă astfel din analiza primului text, că nu mai este vorba de a se proteja o religie determinată, ca în cazul capitulațiilor sau a anterioarelor tratate particulare, încheiate între Statele creștine ci de a se asigura o protecțiune tuturor cultelor, tuturor cetățenilor, oricare ar fi credința lor religioasă. Iar ca o notă caracteristică ambelor texte, nu mai este vorba de un acord, limitat la părțile interesate, ci de o dispoziție convenită și impusă de State terții. Apare astfel, pentru prima dată, ideea că *protecțiunea minorităților interesează nu numai pe părți, ci și comunitatea internațională.*²⁾

De aceste texte este interesant de apropiat, deși nu are un caracter internațional, o aplicațiune a aceluiași principii, referitoare la Evrei, înscrisă în Constituția Confederației Germanice, semnată la Viena la 8 Iunie 1815 și anexată Actului final al Congresului de la Viena, din 9 Iunie 1815.

Intr'adevăr, articolul 16 din acel act constituțional, proclamă

¹⁾ Art. 3. al. IX. din Protocolul dela 29 Martie 1815 (Anexa 12 a Actului final) stipulează categoric: „Les habitants des territoires cédés, sont pleinement assimilés pour les droits civils et politiques aux Genevois de la ville.

²⁾ Dr. M. Gonsiorowski loc. cit. pag. 53.

că „diferența de confesiuni creștine în țările și teritoriile Confederației.... nu va atrage nici una, în exercitarea drepturilor civile și politice“, și adăugă că „Dieta va lua în considerație mijloacele de a realiza în mod cât mai uniform ameliorarea. Statutului civil, al acelor care profesază religiunea evrească în Germania, și se va ocupa, în special, de măsurile prin care s’ar putea să li se asigure și garanteze în Statele Confederației, bucurarea de drepturile civile, cu condiția ca ei să se supună tuturor obligațiilor celorlalți cetățeni.“

Dar importanța hotărîrilor Congresului dela Viena — în această materie — apare și mai evidentă, dacă adăugăm, că în afară de aceste limitări de suveranitate absolută a Statului, referitoare la religiune, se admise acolo, o derogare încă mai importantă, dela principiile călăuzitoare ale Congresului: acordarea de instituții liberale și de statut autonom Polonezilor, ceea ce înseamnă recunoașterea dreptului de existență a națiunii poloneze. Dacă această națiune nu era constituită într’un Stat, cel puțin art. I din *Actul final* stipula: „Polonezii, supuși ai Înaltelor Părți Contractante, vor obține instituții care le vor asigura conservarea naționalității după formele de existență politică, pe care fiecare dintre guvernele cărora aparțin, va socoti convenabil de a li le acorda.“ Era un omagiu involuntar, adus principiului naționalităților, la inițiativa Țarului liberal Alexandru I, de către Congresul dela Viena, în care acest principiu *apare din când în când, pentru a dispărea apoi.* (Ch. Dupuis). Astfel *principiul de protecțiune a minorităților, născut din chestiunea religioasă, se întinde în domeniul naționalităților.*

*

Evoluția lui, cu multă timiditate, se poate urmări în diferitele acte internaționale din sec. XIX-lea. Spiritul reacționar al Sf. Alianțe, menită să asigure intangibilitatea tratatului dela Viena, va face loc spiritului democratic și naționalitar. Slăbiciunea acelei *Lige a Păcii* se evidenție în anul 1830, când Revoluția belgiană provocă o intervențiune a Puterilor, în Belgia *revoluționară*. Protocolul din 20 Dec. 1830 declară că Puterile semnatare ale trat. dela Viena uniseră Belgia cu Olanda „pentru a forma un just echilibru în Europa și pentru a asigura menținerea păcii generale“, spre a nu mărturisi adevăratul scop, care fusese crearea de State-barieră, contra eventualelor re-înțoarceri ofensive din partea Franței; dar că amalgamul perfect și complex pe care Puterile voiau să-l realizeze între aceste două țări, neputând fi obținut, este indispensabil de a se recurge la alte aranjamente, pentru a se îndeplini intențiunile la executarea

cărora, această uniune trebuia să servească ca mijloc¹⁾ Și noul aranjament adoptat, a fost crearea Statului independent Belgian, ceea ce constituia, pe lângă o primă a încălcare tratatului reacționar dela Viena, și un triumf al noului principiu al naționalităților. În același timp, o nouă consacrare era adusă dreptului naționalităților, prin *recunoașterea* independenței Greciei, de către Conferința dela Londra din 1830. Cu această ocazie, în protocolul din Februarie 1830, se stipula, — ca echivalent al primirii Greciei în Concertul European, pe picior de egalitate, și a suprimării, întrucât o privea, a regimului capitulațiilor — că toți locuitorii trebuiau să se bucure de complectă libertate religioasă, și că accesul la funcțiunile publice nu putea fi subordonat exercițiului unui anumit cult.²⁾ În aceste dispoziții — analoage aceloră din protocolul dela 21 Iulie 1814 — poate fi văzut un precedent, în ceea ce privește angajamentele impuse noilor Stat, formate sau dezvoltate pe baza principiului naționalităților. Aceste dispozițiuni, aplicate unui Stat, format în baza principiului naționalităților, dovedește încă că *acest principiu*, aplicat în mod absolut, *are lacune și conține nedreptăți, care trebuiesc corectate*. (H. Hauser). Și corectivul se găsește în principiul de protecțiune a minorităților religioase în oricare țară, în care *naționalitatea și religiunea tind să se confunde în Conceptul de Stat*.

*

Dar acolo unde era, în special, nevoie de protejarea minorităților, în Turcia, nu s'a făcut nimic nou până la Congresul dela Paris dela 1856. Minoritățile au rămas sub regimul imperfect, stabilit prin tratatele anterioare, mai sus citate. În Congresul de la Viena, Alexandru I declarase că „Puterile care condamnaseră traficul cu Negri nu puteau să refuze de a lua în considerație exceplele Turcilor contra creștinilor, ele fiind tot atât de revoltătoare și de repugnante, față de principiile de umanitate și de morală universală”; dar propunerea Țarului Rusiei de a pune aceste populații creștine sub protecția colectivă a națiunilor Europei, rămase

¹⁾ Ch. Dupuis. loc. cit. pag. 109.

²⁾ În partea finală a protocolului No. 3 din 3 Februarie 1830, plenipotențiarii (Aberden al Marelui Britanii; Ducele de Montmorency-Leval al Franței; Lieven al Rusiei) stipulează: „... désireux de donner à la Grèce une nouvelle preuve des bienveillantes préoccupations de leurs souverains à son égard et de préserver ce pays des calamités que la rivalité des religions y confessées pourra y susciter, ont, convenu que tous les sujets de ce nouvel Etat, quelle que soit leur religion, pourront être admis à tous les emplois publics, fonctions et honneurs et devront être traités sur le pied d'une parfaite égalité, indépendamment de leur foi, dans toutes leurs relations religieuses civiles ou politiques.” (Vezi Duparc loc. cit. pag. 90.)

fără efect. Puterile se temeau ca prin acest mijloc, să nu crească încă influența rusească în treburile turcești.

Prin tratatul dela Paris însă, (30 Martie 1856), care consacra după înfrângerea Rusiei în războiul Crimei decăderea protectoratului rusesc și înlocuirea lui prin acela a Europei, situația minorităților din Turcia era din nou reglementată. Prin art. 9, Turcia se angaja — ca o consecință a primirii ei în dreptul public european — să asigure egalitatea tuturor locuitorilor, fără a ține seamă, nu numai de cultul lor, cum se stipulasese până atunci în angajamentele internaționale, ci nici de *rasa* lor. Aceasta înseamnă că în tratatul dela Paris, apare pentru prima dată noțiunea de *minorități etnice*. Și este explicabil, dacă remarcăm că diferite biserici creștine din Turcia sunt adevărate națiuni; din punct de vedere al formării naționalității, religia și biserica Sârbilor, Grecilor, Armenilor, Bulgarilor, cu organizație și jurisdicție particulară, au jucat un rol de deosebită importanță.

Egalitatea promisă de Sultan, fusese proclamată prin sugestia Puterilor, care voiau să menajeze ideea de suveranitate a Turciei — prin „Hati-Humaiumul“ sau Constituția din 18 Februarie 1856, — care introduce în Turcia, principiile răspândite în Europa în prima jumătate a sec. XIX-lea. Puterile luau act de această constituție, în citatul articol, și stipulau formal că aceasta nu va da drept, ca în viitor ele să intervină, colectiv sau individual, în treburile interne ale Turciei¹⁾. Declarație imprudentă, desmințită ulterior de fapte; pentrucă istoria raporturilor dintre Turcia și Europa, dela 1858 până la 1878, este o succesiune aproape neîntreruptă de intervențiuni, determinate de nerespectarea angajamentelor luate de către Turcia; nerespectare ce izvoarește din concepția specială a Statului turc, religios, naționalist și considerat de doctrina mahomedană de o natură juridică superioară aceleia a minorităților componente.

Referitor la Congresul dela Paris, trebuie încă să remarcăm, că în actele care au reglementat situația juridică a Munteniei și a Moldovei, se evidențiază pe lângă principiul de toleranță religioasă, o *tendință națională*. Astfel art. 16 al protocolului din 11 Februarie 1856 a Conferinței dela Constantinopol — confirmat apoi de art. 46 al Convenției dela Paris — pune principiul că „... toți Mol-

¹⁾ Art. IX. „... Les Puissances Contractantes constatent la haute valeur de la communication qui leur était faite du firman, que Sa Majesté Impériale avait déjà octroyée spontanément (?) et dans sa constante sollicitude (?) pour le bien-être de ses sujets. ... La dite communication ne saurait, en aucun cas, donner le droit aux dites Puissances de s'immiscer, soit collectivement, soit séparément, dans les rapports de Sa Majesté le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de l' Empire“.

dovenii și Valahii vor fi, fără excepție, admisibili la funcțiunile publice“.

Iar art. 18 din acelaș protocol spune : „... toate clasele populației, fără vre-o deosebire de naștere sau de cult, se vor bucura de egalitatea drepturilor civile și, în special, de dreptul de proprietate sub toate formele ; dar exercițiul drepturilor politice va fi suspendat pentru indigenii puși sub o protecție streină“. Nu este menționat *expres*, dreptul naționalităților. Dar el este implicit cuprins în termenii : *toți Moldovenii și toți Valahii*. În felul acesta, *chestiunea română* care prin felul cum s'a rezolvat în 1859 și 1862, a adus, cum spune D-l N. Iorga, *un element nou în dezvoltarea principiului naționalităților*, a adus un astfel de element și în evoluția principiului de protecțiune a minorităților.

*

Încercând a rezuma situația juridică a minorităților înainte de 1878, anul Congresului și a tratatului de la Berlin, putem remarca : a) că această perioadă de nesiguranță, de nestabilitate, de tranzații, între ideile revoluționare și cele reacționare, nu a degajat un principiu comun, general-valabil, în ceea ce privește protecțiunea internațională a minorităților religioase, etnice și naționale ; b) că dispozițiile de protecțiune, înscrise în diferitele acte internaționale, sufereau de un viciu fundamental : executarea lor nu era asigurată, lipseau sacțiunile. De aceea se poate spune că tot ce a fost realizat înainte de anul 1878, în materie de protecțiune a minorităților, nu constituie decât încercări, nu poate fi vorba deci, de o reglementare nici generală, nici definitivă. În consecință, documentele respective sunt de o importanță mai mult teoretică, decât practică.

*

În această direcție, Congresul dela Berlin (13 Iunie—13 Iulie 1878), — reunit prin punerea în acțiune a Concertului European, pentru a consacra noua stare de lucruri din sud-estul european, prin modificarea trat. dela San-Stefano (3 Martie 1878) — va realiza un progres simțitor. În opera finală a Congresului, tratatul dela Berlin (13 Iulie 1878), — se înscrisează clauze a căror spirit și ansamblu reprezintă o reală inaugurare a unui sistem de protecțiune a minorităților.¹ Într'adevăr, Congresul sesizându-se de atrocitățile comise de Turci în urma revoltelor Bulgaro și Bosniaco-Herțegovinene din 1876—77, de nota consulilor din 1876, de nota — circu-

¹ N. Vladoiano. La Protection des Minorités en Droit International. Paris. 1921. pag. 40.

lară a Contelui Andrassy din 30 Dec. 1876, aduse la ordinea zilei problema protecţiunii minorităţilor. La 28 Iunie 1878, reprezentantul Franţei Waddington aminti colegilor săi că „trebuia prinsă această ocazie, pentru a se afirma principiul libertăţii religioase, de către reprezentanţii Europei“. Rezultatul desbaterilor fu înscrierea art. 63 prin care Turcia se obliga de a *menţine principiul libertăţii religioase, în forma cea mai largă*.¹⁾ Textul art. 62 apare şi mai important, dacă remarcăm că el conţine implicit, încetarea oricărui protectorat religios, al Rusiei asupra creştinilor ortodoxi din Imperiul Otoman, al Venetiei, Poloniei, Austriei şi Franţei — cu excepţia rezervării exprese a drepturului de protecţiune a acestei Puteri, asupra Locurilor Sfinte — asupra creştinilor catolici. Astfel, cum remarca Bismarck, preşedintele Congresului, „fundamentul propunerii engleze (textul art. 62 era de redacţiune engleză) este substituirea Creştinătăţii întregi, unei singure naţiuni“, ceea ce înseamnă *protectorul colectiv al Puterilor, în locul protectoratului individual al unui Stat*.

Dar opera Congresului în această direcţie, merge mai departe. Adoptând dezideratul emis, în continuarea discursului său, de către Waddington, că „Serbia care cerea să intre în familia europeană pe acelaş picior de egalitate cu celelalte State, trebuia, în prealabil, să recunoască principiile care sunt la baza organizaţiei sociale a tuturor Statelor civilizate şi să le accepte ca o condiţie necesară a favoarei pe care o solicita“, Congresul hotări să reproducă termenii art. 62 — atât de generali, încât *permit să se confunde comunitatea creştină cu comunitatea umană* (Duparc), — în articole referitoare la fostele provincii sau ţări vasale ale Imperiului Otoman, ca o *condiţie a recunoaşterii autonomiei sau independenţei lor*²⁾. Nouile State recunoscute (Muntelegru, România şi Bulgaria creată ca vasală a Turciei), contractau astfel angajamentul de a respecta li-

¹⁾ Art. 62: „La Sublime Porte ayant exprimé la volonté de maintenir le principe de la liberté religieuse en y donnant l'extension la plus large, les Parties Contractantes prennent acte de cette déclaration spontanée... Dans aucune partie de l'Empire Ottoman, la religion ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion aux emplois publics, fonctions et honneurs, ou l'exercice des diff rentes professions et industries. Tous seront admis, sans distinction, à témoigner devant les tribunaux. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées a tous, et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes confessions, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels“.

²⁾ Art. 5 pentru Bulgaria, art. 27 pentru Muntelegru, art. 35 pentru Serbia, art. 44 pentru România. Pentru România se mai adăuga, în afară de termenii comuni articolelor respective: „Les nationaux de toutes les Puissances, commerçants ou autres, seront traités en Roumanie, sans distinction de religion, sur le même pied de parfaite égalité“.

bertatea religioasă a tuturor locuitorilor. Numai că, libertatea religioasă impusă Turciei, în favoarea creștinilor, era stipulată în aceste diferite State creștine, în favoarea minorităților necreștine: a *Musulmanilor* în Bulgaria, în Muntenegru, a *Evreilor* în Serbia și în România. Congresul a urmărit astfel și soluționarea chestiunii evreești, „fiind influențat greșit de Alianța Israelită în sensul că Evreii ar fi naționali, deosebiți de ceilalți, numai prin credințele religioase. cărora legi vechi și stipulații internaționale le-ar fi acordat indigenatul”¹⁾.

Dar dacă clauza conținută în articolele citate, constituia mai mult decât o simplă recomandatie, fiind de fapt, o adevărată obligație²⁾, ea nu era mai puțin criticabilă, dacă remarcăm că era înscrisă ca o condițiune a recunoașterii personalității juridice a nouilor State. Și aceasta pentru că, conform principiilor dreptului internațional, *recunoașterea* fiind un act *declarativ*, nu *creator*, *atributiv*, de personalitate juridică — cu excepția, de sigur, pentru persoanele *artificiale* de drept internațional —, ea nu ar fi putut fi retrasă în cazul nerespectării de către State a angajamentelor contractate. De fapt, numeroase discuții au avut loc, în doctrina dreptului internațional, asupra acestei recunoașteri condiționale, imaginată de Congresul dela Berlin³⁾ și concluziile ce s’au degajat au fost, că nu poate fi vorba de o astfel de recunoaștere condițională.

1) Vezi Romeo Vidrasco. De la réserve du Droit des Minorités et du Contrôle des Puissances. Paris 1921 pag. 105.

2) Vezi R. Budisteano. loc. cit. pag. 16.

3) Astfel Louis Renault spunea: „Si la Serbie, le Monténégro, la Roumanie, réunissent les éléments essentiels qui font les États souverains, ils doivent être reconnus comme tels, quelle que soit leur manière de voir, en ce qui touche la liberté religieuse, l’accessibilité des habitants aux fonctions publiques, etc. (Introduction à l’étude du Droit International Paris 1879. pag. 14) Pentru De Lapradelle... „cette condition n’aura de valeur que si elle répond aux sentiments reciproques des deux parties. Le traité n’est véritablement susceptible d’exécution que si, des deux cotés, on est d’accord pour lui donner d’effet. Il y a seulement dans cette prétendue *condition*, ce que les civilistes appellent, un *modus*, une charge. C’est une obligation qui est contractée par l’État nouveau à l’égard de l’État ancien de traiter les ressortissants d’une certaine manière. (Droit International Public. Cours de Doctorat, Paris 1919-20). In consecință, spune Prof. de Lapradelle“... *la sanction ne peut jamais être le retrait de reconnaissance, car il n’y a pas là, au sens juridique du mot, une condition*“ (ibidem).

Deasemeni Prof. Piedelièvre credea că respectul egalității drepturilor tuturor cetățenilor, fără distincție de credință religioasă, ca condițiune a recunoașterii, nu putea să fi fost o *impunere*, ci numai o *recomandare* din partea Puterilor; și singurul efect ce se putea recunoaște neexecutării acestei clauze „... est que l’État réfractaire doit renoncer à obtenir l’assistance, la garantie des Puissances signataires du traité qui l’a constitué, pour le cas où son autonomie viendrait à être menacée (Droit International Public. Paris 1894. t. I. pag. 108).

În orice caz, pentru respectarea clauzelor stipulate, semnatarii Tratatului din Berlin și-au rezervat dreptul de *intervenție colectivă* ca *sancțiune*, care deși neprecizată în tratat, era considerată ca legitimă, în virtutea formulei noi a lui Arntz. Într'adevăr, celebrul jurist belgian admisesese legitimitatea intervenției colective, într-o astfel de ipoteză, întrucât întreaga comunitate internațională este interesată, în cazul violării unei legi a umanității, sau a unui principiu de drept internațional, universal admis; ori principiul de protecțiune a minorităților este o extindere a cazurilor de umanitate. Intervențiunea colectivă a Statelor terții, care nu sunt direct interesate și care lucrează în numele comunității internaționale, se substituie deci intervențiunii individuale, a Părților interesate. Asigurând o sancțiune intenrațională, Congresul de la Berlin pornea de la ideea că problema minorităților este de un netăgăduit caracter internațional. Și acesta era un progres față de trecut.

Dar dacă Trat. de la Berlin face un pas înainte față de rudimentara protecțiune a minorităților de până atunci, prin consacrarrea intervențiunii colective ca sancțiune, nu tot atât de fericit a fost în asigurarea tehnicei capabilă de a face să curgă această sancțiune. Și această pentru că nu a prevăzut existența unui organ internațional — doar cu excepția Turciei, unde agenților diplomatici și consulari ai Statelor semnatare, li se recunoscuse dreptul de a veghea la respectul libertății religioase,¹⁾ — care se poată semala infracțiunile la clauzele stipulate în favoarea minorităților.

Pe de altă part, trat. dela Berlin reprezintă chiar un regres, din unele puncte de vedere. Astfel, în special, prin faptul că părăsește conceptul de minoritate *națională*, care-și făcuse apariția în Congresul dela Paris. S'a explicat aceasta, prin tendințele reacționare ale inspiratorilor și redactorilor acestui tratat.²⁾

Numai pe cale de excepție, găsim în trat. dela Berlin unele dispoziții inspirate din principiul naționalităților, referitoare la câteva dintre minoritățile *naționale* ale Imperiului Otoman. Astfel, pornind dela ideea că în Statul turc, protecția internațională rămâne în mod natural neeficace, ca o consecință a însăși concepției dreptului public otoman, autorii tratului dela Berlin stipulează unele drepturi și promisiuni de reforme din partea Turciei, pentru Rumelia Orien-

¹⁾ Gonsiorowski loc. cit. pag. 54.

²⁾ M. Vichniac. loc. cit. pag. 12: „... Le traité de Berlin de 1878, empreint des tendances réactionnaires de ses inspirateurs, et rédacteurs fait un retour vers l'ancienne thèse condamnée déjà par l'histoire de la tolérance limitée uniquement à des libertés d'ordre religieux Il ne va pas plus loin que la reconnaissance d'une égalité de droit, libre de distinctions confessionnelles.”

tală (Art. 18), pentru Creta (Art. 23) și pentru Armeni (Art. 61)¹⁾ În felul acesta, se recurgea la procedeul deja întrebuintat în Congresul dela Viena din 1815 față de Polonezi, și care consista în a concilia existența unui Stat polinațional cu aplicarea principiului naționalităților, adică a se proteja existența *națională* a locuitorilor, fără a se distruge sistemul politic existent. Suntem astfel în prezența unui caz de protecțiune internațională, a unor minorități *naționale*. Poarta trebuind să dea cunoștință Statelor semnatare de îmbunătățirea situației acestor naționalități.

Dacă nu s'a mers mai departe pe calea protejării minorităților naționale, aceasta trebuie atribuit și faptului că s'a înțeles să se țină seamă atât de aspectul specific al problemei minorităților din răsăritul Europei și de naționalismul accentuat al majorităților respective, cât și de raporturile anterioare dintre aceste majorități și minorități.

Considerațiuni de securitate politică, isvorite din situația politică, socială și economică din preajma anului 1878 au impus astfel Congresului dela Berlin, să se oprească în principiu, la conceptul de minoritate religioasă, a cărei protecțiune, numai pentru răsăritul Europei de altfel, să încerce a o organiza. Spuneam mai sus, că pe această cale Congresul a urmărit să soluționeze și chestiunea evreească. Alianța Israelită făcuse mari eforturi în acest sens. Chestiunea nu a fost ușoară, pentru că cu totul sprijinul insistent oferit de primul plenipotențiar al Franței, Waddington, și a celor doi plenipotențieri ai Mării Britanii, Beaconsfield și Salisbury, și de a lui Bismark, rezistența cea mai energică a fost opusă de către delegații ruși, Gortceacoff și Șuvaloff²⁾. Aceștia au insistat în special asupra naturii cu totul deosebită, specifică, a chestiunii

¹⁾ Art. 61, reluând ideea din art. 16 a trat. dela San-Stefano (3 Martie 1878) stipula: „La Sublime Porte s'engage à réaliser sans plus de retard les améliorations et les réformes qu'exigent les besoins locaux dans les provinces habitées par les Arméniens, et à garantir leur sécurité contre les Circassiens et les Kurdes. Elle donnera connaissance périodiquement des mesures prises à cet effet aux Puissances qui en surveilleront l'application.”

Deasemeni, ca un corectiv al strictei aplicări a principiului naționalităților, în cazul creerii Bulgariei autonome, dar vasale Turciei, Congresul dela Berlin imagină un sistem de protecțiune al minorităților *naționale*, în cunoscutul art. 4: „Dans les localités où les Bulgares sont mêlés à des populations turques, roumaines, grecques ou autres, il sera tenu compte des droits et des intérêts de ces populations, en ce qui concerne les élections et l'élaboration du règlement organique.” Interpretând această dispoziție, J. F. Duparc. (spune: „La disposition de l'article 4 du traité de Berlin participe du même esprit que celles que nous trouverons dans les traités de 1919 - 20: elle est un correctif à l'application stricte du principe des nationalités (loc. cit. pag. 121).

²⁾ Protocolul No. 8. Ședința din 28 Iunie 1878. (Martens. Recueil général des Traités Gottingue. 2e Série. t. III. pag. 341).

evreești din Răsăritul Europei, față de aceea similară din occidentul Europei. Intr'adevăr Evreilor din Occident, apropiați civilizației latine, stabiliți în țări de superioară cultură, în care noțiunea de Stat nu era incompatibilă cu ideea de asimilațiune, li s'a creat o mentalitate particulară, care le-a înlesnit asimilarea cu naționalii acestor țări, păstrându-și religiunea. Ei au devenit astfel minorități *religioase*. Pe când Evreii din Orientul Europei, ca și acei din România, originari în mare parte din Europa Centrală, vorbind un jargon german (Yddish), deci natural atrași către cultura germanică, au adus în țările în care s'au așezat, o mentalitate particulară, creată de concepția Statului German, reprezentant exclusiv al unei rase, închise la tot ceea ce nu are aceeași origine. Astfel fiind, ei s'au dovedit în aceste părți refractari oricărei asimilări, strânși legați între dânsii, adeseori porniți contra Statului în care se așezară, ceea ce în mod natural a dus la antagonism între majorități și ei, adevărată minoritate națională¹⁾.

Numai pornind dela această constatare, astăzi de altfel în deobște admisă, se poate explica, pentruce chiar în Statul Român, recunoscut prin toleranța-i caracteristică, — pe care au remarcat-o și diferiții călători streini din secolele trecute — chestiunea evrească nu a putut fi rezolvată până la războiul mondial; ceea ce a determinat cunoscutele intervențiuni diplomatice ale Guvernului Statelor-Unite din 1872 și din 1903, aceasta din urmă prin invocarea, deși nu erau semnatari, ai stipulațiunilor tratatului dela Berlin, pentrucă „principiile conținute în acel tratat sunt principii de drept internațional și de eternă justiție“.²⁾

*

Din aceste considerațiuni, rezultă că Congresul dela Berlin preocupându-se de refacerea echilibrului politic în Peninsula Balcanică și Orientul Europei, a înțeles ca în cadrul acestei probleme să soluționeze și complexa problemă a minorităților din acele părți. Realizând un progres, din unele puncte de vedere, față de trecut, experiența ulterioară a evidențiat, că sistemul propus era departe de a fi perfect.³⁾ Dar, fapt cu deosebire important, din opera rea-

¹⁾ Vezi D. Krstitch loc. cit. pag. 200 și urm.

²⁾ Idem. loc. cit. pag. 204.

³⁾ Vezi N. Dașcovici. loc. cit. pag. 106: „... Lipsită de garanția sancțiunilor și fără puțința unui control, clauza de ocrotire a avut foarte puține rezultate, ca să nu spunem că n'a avut de loc. Masacrele de creștini din Turcia petrecute și după 1878, ca și progromurile din Rusia, sau menținerea regimului de excepțiune pentru Evreii din România, au subliniat lipsa de eficacitate a sistemului de protecțiune a minorităților, schițat abia prin actele internaționale amintite.“

lizată în acel Congres, s'a desprins un principiu de drept internațional, anume: *consacrarea dreptului naționațităților oprite, la o ameliorare a soartei lor, ameliorare ce se traduce, după cazuri, prin reforme, prin autonomie, și — sancțiune supremă — prin separațiunea de Statul opresor.*¹⁾

Pentru a termina această generală analiză a istoricului problemei de protecțiune a minorităților, trebuie să adăugăm că în această a treia perioadă, principiile generale de egalitate și de libertate religioasă, înscrise în tratatul de la Berlin își găsiră aplicațiune și în alte angajamente internaționale posterioare. Astfel *convențiunea austro-turcă* din 1879, menită să reglementeze situațiunea juridică a Musulmanilor din Bosnia și Herțegovina, — provincii cedate de Congresul din Berlin către Austria, *pentru introducere de reforme, cu mandat european și fără termen*, — stipulează că „*deplină libertate este asigurată Musulmanilor din Bosnia—Herțegovina, în raporturile lor cu șefii lor religioși.*” Deasemeni *convențiunea internațională dela Constantinopole* din 24 Maiu 1881, conține interesante stipulațiuni — care dealtfel au inspirat și pe autorii tratatelor din 1919—20 în reglementarea situației minorităților musulmane — relative la egalitate, la dreptul de proprietate și la liberul exercițiu al cultului tuturor Musulmanilor, ratașați la Grecia (din Larissa, parte din Tessalia, ca și din o parte a Epirului).

Iar actul final al Conferinței dela Berlin din 1885, proclamă aceleași principii pentru Africa Centrală.

Trebuie deasemeni să remarcăm că Pacea dela București din 28 Iulie 1913 a constituit o completare și, oarecum, o extindere a sistemului de protecțiune inaugurat prin trat. dela Berlin din 1878. Într'adevăr, pe lângă precizarea ocrotirei prin consacrarea dreptului de autonomie școlară și religioasă, cu un Episcopat aparte, constatăm că România a obținut atunci — ca un rezultat al acțiunei diplomatice și militare desfășurate²⁾ — în favoarea Macedo-Românilor intrați în granițele Statelor balcanice, Serbia, Grecia și Bulgaria, prin noile achizițiuni teritoriale, și *dreptul de a subvenționa direct instituțiunile lor cultural-religioase*. Deși dreptul acesta fusese anterior o bținut dela Turcia musulmană, recunoașterea și menținerea lui de către Statele creștine succesoare, în favoarea României, constituie un pas mai departe în desăvârșirea sistemului de ocrotire a minorităților.³⁾

¹⁾ A. Mandelstam. La Protection des Minorités... pag. 377.

²⁾ Vezi Cartea Verde. București 1913.

³⁾ N. Dașcovici loc. cit pag. 106 și urm.

Dispozițiuni similare în favoarea populației musulmane, sunt conținute în tratatul turco-bulgar dela Constantinopol din 29 August 1913¹⁾, în convenția greco-turcă dela Stambul din 1/14 Noembrie 1914²⁾ și în tratatul serbo-turc dela Stambul din 14 Martie 1914³⁾.

*

Paralel cu această preocupare de protecțiune a minorităților în diferite angajamente internaționale, chestiunea aparține — în special după tratatul din Berlin — dreptului public intern. Problema se pune, în primul rând, pentru cele trei Imperii care posedă importante grupuri minoritare: Imperiul Austro-Ungar, Imperiul Otoman și Imperiul German.

Și, în special, Imperiul Austro-Ungar, compus din diferite regate și țări istorice, juxta-puse și fără legătură organică, — pe care încercase s'o realizeze dar fără succes, Maria Tereza (1740-80) și Iosf II (1780-90), — unite doar prin persoana suveranului, constitui multă vreme un adevărat laborator de soluții pentru această problemă. Incepând dela Adunarea din Kremisier din 1848, care, sub presiunea evenimentelor revoluționare, proclamă dreptul naționalităților⁴⁾ discutarea acestei probleme domină toate debaterile în a doua jumătate a sec. XIX-lea și la începutul sec. XX-lea, în aproape întreg Imperiul Austro-Ungar.

Pentru a pune în aplicare principiile proclamate, legislația austriacă oscilează între cele două sisteme: al *centralismului*, adoptat dealtfel de Bach și al *descentralizării* provinciale. Pentru a se da parțiale satisfacții și partizanilor acestui de al doilea sistem, adeseori se ajunge la compromisuri; ex. Constituția de la 1867. Dar în jurul acelor două sisteme, diferite grupuri politice de ex., federaliști, neo-federaliști, sociali democrați, etc. angajează lupta, propunând soluții mai mult sau mai puțin radicale. Din aceste soluții, după împrejurări și realități se vor inspira minoritățile în revendicările lor constituționale.⁵⁾

Dacă mai adăogăm contribuția adusă de *Socialism* — care îndată după fondarea la 1869 a primei Internaționale, a proclamat în congresele sale, *dreptul popoarelor de a dispune de ele însăși*, — de *de acțiunea evreească* în vederea obținerii unei recu-

¹⁾ Art. 8, 9 și 18 anexa 2, privilegii la Muftii.

²⁾ Art. 11 și 12, protocolul No. 3 Această convenție prevedea chiar că „numele majestății Sale Imperiale Sultanul, în calitatea sa de Calif, va continua să fie pronunțat în rugăciunile publice ale Musulmanilor“.

³⁾ Art. 7, 8 și 9.

⁴⁾ Art. 4 din Constituția de la 26 Aprilie proclamă *garanția inviolabilității naționale și limbii lor* („Aller Völker ist die Unverletzlichkeit ihrer Nationalität und ihrer Sprache gewährleistet“).

⁵⁾ Vezi J. F. Duparc. loc. cit. pag. 44—45.

noașteri internaționale a naționalității lor pe baza autonomiei personale, în sfârșit de *organizațiile pacifiste*, care studiază problema minorităților mai cu seamă în timpul războiului mondial, vedem că recunoașterea *drepturilor națiunii*, și a *dreptului omului* trebuia să se impună, autorilor noui ordinii internaționale.

*

Înceind analiza dezvoltării istorice a protecțiunii minorităților o concluzie trebuie desprinsă : Aceea că cu toate progresele înregistrate, clauzele relative la protecțiunea minorităților, înserate în tratatele mai vechi sau mai recente, nu au fost deplin satisfăcătoare. Ele vizau în special chestiunea religioasă și numai excepțional atingeau problema naționalităților, de o importanță crescândă încă înainte de războiul mondial. Cât privește executarea acestor clauze, ea nu a fost asigurată ; pentrucă *intervențiunea* subînțeleasă sau expres stipulată, prezenta inconveniente atât în cazul când fiind *individuală*, trebuia exercitată de un Stat adeseori mai puțin puternic decât înfractorul, cât și în cazul când fiind *colectivă*, i se puteau opune serioase dificultăți politice, sau putea acționa în mod injust. În orice ipoteză, garanția protecțiunii minorităților — concepută ca întinzându-se asupra *persoanelor* și nu asupra *colectivităților* minoritare — se baza numai pe Puterile semnate ale diferitelor convențiuni internaționale ; ele constituiau singurui izvor și singura garanție a regimurilor stabilite.

Deaceea încă înainte de a 1919, se formase convingerea că numai existența unui organ internațional, capabil de a acționa în numele *comunității internaționale* și nu numai în numele *unor State*, ar putea asigura eficacitatea protecțiunii minorităților, asigurând executarea clauzelor respective, dar în acelaș timp respectând drepturile Statelor și menajând susceptibilitățile naționale.

Acest postulat l-a realizat creațiunea *Societății Națiunilor*.¹⁾

CAP. V.

Noul sistem de protecțiune a Minorităților de rasă, limbă și religione.

Dacă răsturnarea vechii situațiuni politice, prin războiul mondial, a adus deplina libertate de dezvoltare a multor națiuni, ea nu a putut suprima complet, problema minorităților. Foarte ade-

¹⁾ Dr. M. Gonsiorowski, loc. cit. pag. 55.

seori problema s'a găsit doar deplasată, în cadrul unei alte suveranități. Astfel dacă odinioară erau minorități române în Ungaria, noul drept european a creat minorități ungare în România, și dacă înainte de războiu erau minorități poloneze în Rusia și în Germania. sunt acum minorități ruse și germane în Polonia. Se datorește această schimbare de situațiune autorilor ultimelor tratate de pace? În principiu, nu se poate susține această teză, pentru că în foarte multe puncte ale Europei, datorită unui complex de fenomene, ce aparțin trecutului istoric, naționalitățile sunt prea amestecate, pentru a le fi putut separa în alt mod, decât prin recurgerea la procedeul barbar — condamnat de dreptul internațional — al schimbului de populațiuni.

În fața acestei situațiuni, care evidențiază că *principiul naționalităților, în aplicațiunea lui, nu făcea posibilă dispariția în întregime a minorităților, o primă sarcină care s'a impus Conferinței de Pace, a fost imaginarea unui sistem nou de protecțiune a acestor minorități, de garantare a situației lor juridice, față de națiunea dominantă.* În modul acesta, Conferința înțelegea garantarea minorităților, erii încă părți din majoritățile dominante, contra eventualității regimului de intoleranță, la care în trecut fuseseră supuse noile majorități.

Ideea acestei protecțiuni să fi luat formă concretă în noile tratate, datorită puternicei acțiuni evreești, cristalizată în acel memorandum adresat Conferinței de Pace de către delegațiile evreești, la 10 Maiu 1919? Deși s'a susținut aceasta,¹⁾ credem că ea trebuia să apară în orice caz, fiind conformă cu scopurile de războiu ale Aliatilor, solemn formulate²⁾, cu ideea de Societate a Națiunilor civilizate, a cărei concretizare trebuia să asigure respectarea drepturilor indivizilor și ale grupurilor, inferioare Statului, infine cu evoluția istorică a principiului de protecțiune, evoluție ce impunea ca acest principiu, trecând prin faza de regulă excepțională, din trecut, să devină o regulă generală, în noile tratate.

Dar Conferința de Pace a mers mai departe. Pornind dela principiul că, într'un Stat liber, modern, cu populație mixtă, drepturile minorităților sunt implicit cuprinse în egalitatea de drepturi a cetățenilor, și că egalitatea politică, caracteristică esențială a Statului modern, comportă — odată admisă — consecința că poporul

¹⁾ Vezi de ex. J. F. Duparc. loc. cit. pag. 149—171; M. Vichniac. loc. cit. pag. 26—29, etc.

²⁾ Vezi P. Fauchille loc. cit. pag. 804: „... La guerre mondiale qui éclata en 1914 a soumis à des règles nouvelles le régime des minorités. Conduite en partie pour libérer d'un joug despotique des nationalités qui depuis longtemps espéraient à la reconquérir, elle devait naturellement avoir cet effet.“

ce formează majoritatea nu-și poate atribui exclusivitatea în determinarea politicii în Stat, ea a înscris în *tratatele minorităților* acest principiu, al egalității înaintea legii a tuturor supușilor (*ressortissants*), ca și obligația pentru guvernele respective „de a acorda *tuturor locuitorilor* deplină și întreagă protecțiune a vieții și libertății lor“. Aceasta a făcut să se vadă în *tratatele minorităților* o *consacrare a unui drept comun al umanității*¹⁾; în același timp un indiciu semnificativ al evoluției dreptului internațional pozitiv, care nu va mai admite în viitor conceptul de suveranitate *absolută* a Statelor, ci pe cel de suveranitate *relativă*. Nu trebuie admis însă, — ceea ce deasemeni s'a susținut — că noul sistem de protecțiune a minorităților ar fi ruinat întregul concept de suveranitate; pentru că putem remarca, în trecere, că recunoașterea dreptului minorităților prin convențiuni internaționale și punerea în execuție a angajamentelor acceptate prin dispozițiuni de drept intern, nu aduc o atingere capitală suveranității Statului. Ele reprezintă incontestabil, o *restrângere* a suveranității, dar emanând din manifestarea propriei voințe a Statului, ele nu sunt în contradicție cu liberul arbitru, care constituie fundamentul suveranității.

Dar în modalitățile de elaborare a tratatelor minorităților²⁾ principiul de protecțiune a suferit regretabile retușări, din care au rezultat dificultățile de aplicare, și nemulțumirea Statelor, cărora li se impuneau aceste tratate. Această nemulțumire a mers până la antipatia față de Societatea Națiunilor, căreia i se conferea garantarea noului sistem, spre a se evita riscurile și inconvenientele inerente oricărei intervențiuni individuale a unui Stat, în afacerile interne ale unui alt Stat.

Ele se datorau opoziției Marilor Puteri — numite în noile tratate *Puteri cu interese generale* — care nu înțelegeau să admită și reglementarea situației propriilor lor minorități.

De aceea singurele convențiuni care interveniră pentru protejarea drepturilor minorităților, fură acelea încheiate fie cu fostele Puteri inamice, fie cu State nou constituite sau mărite prin tratatele

¹⁾ A. Mandelstam. loc. cit. pag. 404.

²⁾ Trebuie să menționăm că în spiritul dispozițiilor acestor tratate, *minoritățile*, sunt — excepțiune făcând cu anumite clauze ce vizează pe toți *locuitorii* unei țări — formate din acei dintre supușii săi, care aparțin unei rase, unei religii, sau vorbesc o limbă, deosebită de acelea ale majorității populației acelei țări. Acest regim nu interesează deci întru nimic nici pe străinii ce locuiesc o țară, a cărei majoritate a populației aparține unei rase, unei religii sau unei limbi diferite de a lor, nici pe supușii care aparțin altor minorități, decât minoritățile etnice, religioase sau de limbă, de ex. unor minorități sociale, politice, etc.

de pace. În aceste texte — opera *Comisiunii Statelor Noi*¹⁾, creată la Conferința de Pace, — și în dezvoltările lor ulterioare, constă noul sistem de protecțiune a minorităților.

I. Într-o primă categorie deci, pot fi puse dispozițiile relative la drepturile minorităților, înscrise în tratatele de pace din 1919—20, și aplicabile fostelor Puteri inamice: 1. *Tratatul dela Versailles* din 28 Iunie 1919 (Art. 86 și 93); 2. *Trat. de la St. Germain* cu Austria, din 10 Sept. 1919 (Art. 62—69)²⁾, pus sub garanția Soc. Naț. la 22 Oct. 1920; 3. *Trat. de la Neuilly* cu Bulgaria, din 27 Noembrie 1919 (Art. 49—57)³⁾, pus sub garanția Soc. Naț. la 22 Oct. 1920; 4. *Trat. dela Trianon* cu Ungaria, din 4 Iunie 1920 (Art. 54—60⁴⁾), pus sub garanția Soc. Naț. la 30 August 1920. 5. *Trat. de la Sèvres* cu Turcia, din 10 August 1920 (Art. 140—151) abrogat însă prin *trat. dela Lausanne* din 24 Iulie 1923. (Art. 37-45)⁵⁾

II. A doua categorie cuprinde seria de acorduri speciale, de tratate adiționale, încheiate între Statele succesorale — nou create sau mărite — și *Puterile Principale*: Sunt așa numitele *tratate ale minorităților*, în număr de șase: Primul dintre aceste este acel semnat de către Puterile Aliate și Asociate cu Polonia, în aceeași zi când a avut loc semnarea *trat. dela Versailles*, la 28 Iunie 1919. El a fost pus sub garanția Soc. Naț. la 13 Febr. 1920⁶⁾. Acesta este tratatul tip de protecțiune a minorităților. Are 21 de articole din care 12 sunt consacrate protecțiunii deputaților minorităților în chestiune. Au urmat apoi: 2. *Tratatul adițional cu Statul Sârbilor-Croaților și Slovenilor*, semnat în virtutea art. 51¹⁾ din *Trat. dela St. Germain*, la 10 Sept. 1919 și pus sub garanția Soc. Naț. la 29 Noembrie 1920; 2. *Tratatul cu Cehoslovacia*, semnat în virtutea art. 57 din *Tratatul dela St. Germain*, la 10 Sept. 1919 și pus sub garanția Soc. Naț. la 29 Noembrie 1920; 4. *Tratatul cu România*, semnat în virtutea art. 60 din *Trat. de la St. Germain*, la 9 Decembrie 1919 și pus sub garanția Soc. Naț. la 30 August 1921; 5. *Tratatul cu Grecia*, semnat în virtutea art. 46 din *Trat. dela Neuilly* și a art. 75 și 86 din *Tratatul dela Sèvres*, la 10 August 1920. În

¹⁾ În această Comisiune, creată la 1 Maiu 1919, erau reprezentate: a) Franța (Berthelot), b) Statele Unite (Miller și Hudson), c) Marea-Britanie (Headlam Morley), d) Italia (De Martino și Castoldi) și e) Japonia (Adatci).

²⁾ Partea III. Secțiunea V.

³⁾ Partea III. Secțiunea IV.

⁴⁾ Partea III. Secțiunea IV.

⁵⁾ Partea I. Secțiunea III.

⁶⁾ Stipulațiile relative la protecțiunea minorităților din *Tratatele speciale ale minorităților* cu excepțiunea aceloră din *tratatul cu America* și din menționatele *tratate de pace*, au fost puse sub garanția Soc. Naț. prin rezoluțiuni speciale ale Consiliului. (Vezi *Rapport à la 6^e Assemblée sur l'oeuvre du Conseil et le travail du Secrétariat*, pag. 44—45).

fine, Tratatul cu Armenia, semnat în virtutea art. 93 din Tratatul dela Sèvres, la 10 August 1920, dar abrogat prin tratatul dela Lausanne din 1923

Din analiza acestor tratate, reese că ele conțin dispozițiuni aproape întotdeauna identice sau analoge; dacă câte odată ele conțin unele variațiuni, acestea au fost necesitate de specifice condițiuni locale. Prin excepție însă, tratatul din Sèvres a prezentat deosebiri remarcabile, referitoare la extinderea drepturilor minorităților și la consolidarea garanțiilor. Ele au fost determinate de condițiile sociale și politice specifice ale Turciei, care în timpul războiului eliminase prin masacre, peste un milion dintre supușii ei minoritari. Și ceea ce este regretabil și reprezintă un regres, e faptul că Tratatul din Lausanne, care a înlocuit pe acel din Sèvres, nu a putut să mențină acest regim special.

Ce rezultă din această constatare? *Că dispozițiunile referitoare la minorități, fie că sunt inserate în tratatele de pace din 1919—20, fie că constituiesc tratate speciale, formează un tot; inspirându-se din acelaș principiu călăuzitor, fiind identice prin mecanismul și prin fondul lor, nediferind între ele, decât prin modalități sau detalii, aceste dispozițiuni apar astfel nu ca acte separate, ci ca moduri și cazuri de aplicațiune ale unui principiu general.*

*

(II) Dar câmpul de aplicațiune al noului drept al minorităților, a fost lărgit ulterior încheerii menționatei tratate. Societatea Națiunilor — sub a cărei garanție au fost puse aceste tratate — a luat ea însăși inițiativa de măsuri pentru minoritățile din alte țări, decât acelea care au semnat convențiuni cu Principalele Puteri. Astfel din inițiativa Lordului Robert Cecil și la propunerea formală a unei Comisiuni — compusă din Lord Robert Cecil (Africa de Sud), Motta (Elveția) și Ed. Beneș (Ceho-Slovacia), — prima Adunare a Societății Națiunilor emise, la 15 Decembrie 1920, recomandă ca Statele Baltice, Caucaziene și Albania, să fie obligate — spre a fi primite în Societate — de a accepta aplicarea principiilor generale înscrise în *Tratatele Minorităților*, și de a cădea de acord cu Consiliul asupra modalităților de aplicare¹⁾. S'a văzut

¹⁾ Vezi *Actes de la première Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières*. pag. 569: „... Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur demande de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application”.

în această *dorință* a Adunării, o nouă condițiune pentru acceptarea ca noui Membri. Intrucât aceasta ar contraveni însă dispozițiunilor Pactului, în materie de admitere a membrilor noui¹⁾, ea trebuie interpretată ca o simplă *recomandațiune*, pe care Statele interesate sunt libere de a o urma sau nu. Trebuie să mai remarcăm, în favoarea acestei interpretări, că în fapt, nici unul dintre acele State nu a contractat angajamente referitoare la minorități, *înainte* de a fi fost admis în Societatea Națiunilor.

În cursul primei Adunări a Societății Națiunilor au fost admiși ca noui Membri, numai Albania și Finlanda. Conformându-se menționatei *recomandațiuni*, reprezentanții Albaniei semnară la 20 Octombrie 1921 — ca rezultat al negociațiunilor urmate în diferite reuniuni ale Consiliului — o *declarațiune* referitoare la protecția minorităților, pe care Albania o ratifică la 17 Febr. 1922. Această declarație, compusă din *șapte* articole, este modelată după tratatul încheiat cu Polonia, fiind conformă deci principiilor generale ale tratatelor adoptate.²⁾ La aceeași dată, Consiliul luând act de probele prezentate de guvernul finlandez, declară că nu mai este necesar ca Finlanda să-și ia un angajament *general și special*, intrucât stipulațiile tratatelor care definesc drepturile minorităților de rasă, religioase sau limbă, sunt deplin recunoscute de Constituția finlandeză.³⁾ Dar Finlanda a contractat și angajamente *speciale*, printr'un acord încheiat cu Suedia și aprobat de Consiliu, la 27 Iunie 1921, referitor la protecțiunea minorității suedeze din Insulele Aland.⁴⁾ Ele se referă la garanțiile necesare pentru păstrarea limbei, a cultului și a tradițiilor locale finlandeze. După termenii acordului „Consiliul Soc. Naț. va veghea la aplicarea garanțiilor prevăzute” (punctul 7) Finlanda va transmite Consiliului, odată cu observațiunile sale, toate plângerile sau reclamațiile Landsting-ului din Aland, în legătură cu aplicarea garanțiilor și Consiliul va putea, în cazul în care chestiunea ar fi de natură juridică, să consulte Curtea permanentă de Justiție Internațională.

În a doua Adunare a Soc. Naț., în urma acceptării ca Membri a Estoniei, Lituaniei și Letoniei, aceste trei State trebuiră de ase-

¹⁾ Vezi Art. 1. al. II: „Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'Annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses armements militaires, navals et aériens”.

²⁾ Vezi Journal Officiel de la Société des Nations a. 1921. Nrs 10—12. Pag. 1161 și urm.

³⁾ ibidem pag. 1165 și urm.

⁴⁾ ibidem. No. 7. pag. 701 și urm.

meni să semneze, în prealabil, la 22 Sept. 1921, o declarație care să satisfacă dorința Adunării din 15 Dec. 1920, referitor la dreptul minorităților; urmată ulterior de negociațiuni cu Consiliul, pentru a se defini întinderea și detaliile de aplicațiune a obligațiunilor lor internaționale, pentru protecțiunea minorităților.¹⁾ Trebuie totuși să remarcăm, că o adevărată luptă s'a dus atât de reprezentantul Letoniei, *Walters*, cât și de acel al Estoniei, *Pusta*, pentru ca textul *declarațiilor* semnate, să nu aibă caracterul de *limitativ* al suveranității Statelor lor.

În numeroasele memorii pe care ei le-au adresat Consiliului, au accentuat asupra caracterului de nedreptate pe care îl prezintă tratatele minorităților, atât timp cât ele sunt impuse numai *unor* State. Astfel scrisoarea din 20 Martie 1922²⁾, adresată de reprezentantul. Letoniei, Secretariatului Soc. Naț. afirma că: *reciprocitatea angajamentelor luate în tratatele încheiate între State, este un principiu fundamental al dreptului internațional... Dar în aceste condițiuni ar fi nedrept de a se voi să se impună câtorva State, în mod unilateral, și fără vre-o reciprocitate din partea altor membri ai Soc. Naț., o modificare a legislației lor interne, oducând atingere suveranității lor.* Iar memoriul din 28 August 1923³⁾ prezentat de reprezentantul Estoniei, Consiliului Soc. Naț., în care se contesta dreptul de intervenție al Soc. Naț., preciza că „*departe de a se opune desvoltării acestui drept nou al minorităților, guvernul estonian, îi dorește generalizarea. Și ceeace nu poate să accepte în prezent, ca fiind un regim de excepțiune, l'ar accepta fără vre-o dificultate, ca lege de drept universal*”

Această opoziție nu a fost lipsită de efecte. Declarațiile semnate constituiesc pentru Statele Baltice o situație juridică superioară aceleia a Statelor, care au semnat pur și simplu tratatele minorităților. Ceeace constituie — prin diferențierea de tratament în însăși acest regim de excepțiune — încă o cauză de imperfecțiune, de nestabilitate chiar a regimului actual de protecțiune a minorităților.

Deasemeni la 20 Octombrie 1921, Conferința Ambasadorilor a insistat asupra necesității unui acord, asemănător aceluia încheiat pentru Insulele Aland, între Germania, — căreia Tratatul de la Versailles nu i-a impus obligațiuni formale, referitor la protecțiunea

¹⁾ Vezi Journal Officiel de la Société des Nations. a 1922. No. 6 pag. 524, 584 și urm.; a 1923. no. 8 pag 933; și No. 11 pag. 1311.

²⁾ Journal Officiel de la Société des Naț. a 1922 Juillet. p. 733.

³⁾ Journal Officiel de la Société des Nations a 1923. Novembre p. 1373.

minorităților, — și Polonia, pentru Silezia de sus¹⁾). Acest acord *valabil pe 15 ani*, dar susceptibil de prelungire a fost încheiat la Geneva, la 15 Maiu 1922. Este considerat ca unul dintre cele mai complete și mai clare, în materia protecțiunii minorităților.

Aceleași principii pe care le găsim în clausele minorităților le aflăm pentru teritorii extraeuropene, în proiectele de organizare a țărilor supuse mandatului internațional în virtutea art. 22 din Pactul Soc. Naț. Ele sunt mai mult sau mai puțin dezvoltate după gradul de civilizație al populațiilor asupra cărora trebuie să se exercite mandatul. Interesante sunt din acest punct de vedere în special, mandatele din categoria A. Mesopotamia, Palestina, Siria. Se specifică în aceste mandate: libertatea de conștiință, egalitatea, respectul drepturilor cultului, a uzurilor locale, etc.

Dacă mai adăugăm și o serie de *convențiuni particulare*, încheiate între două sau mai multe State spre a se regula situația minorităților — dintre care unele cu deosebire importante prin modalitățile noi de reglementare a principiului de protecțiune — atunci avem și a III-a categorie de acte internaționale, a căror totalitate constituie regimul nou, în această materie. Astfel de convențiuni sunt: 1. Convenția dintre Grecia și Bulgaria, relativă la emigrațiunea voluntară și reciprocă a minorităților, semnată la Neuilly la 27 Noembrie 1919; 2. Tratatate relative la drepturile naționalităților și la protecțiunea minorităților între Republicele Austriacă și Cehoslovacă, semnate la Brünn la 7 Iunie 1920 (Art. 7-28); 3. Protocolul adițional al trat. din Brünn, semnat la Karlsbad la 23 Aug. 1920; 4. Acordul Launey între aceleași Puteri, semnat la 10 Dec. 1921; 5. Două Convențiuni între Polonia și orașul liber Dantzig di 9 Noembrie 1920 (Art. 33) și 24 Octombrie 1921 (Art. 225-227); 6. Tratatul dintre Italia și Regatul Serbilor, Croaților și Slovenilor, semnat la Rapallo la 12 Noembrie 1920 (Art. 7 al. 2); 7. Tratatul dintre Republica Poloneză și Republica Cehoslovacă, semnat la Praga, la 29 Noembrie 1920; 8. Tratatul dintre Estonia, Filanda, Letonia și Polonia, semnat la Varșovia, la 17 Martie 1922 (Art. 5); 9. Tratatul de pace dintre Polonia, Rusia și Ucraina, semnat la

¹⁾ În recomandățiunea menționată se afirmă: „Le traité concernant la protection de minorites conclu le 28 Juin 1918 entre les Etats-Unis d'Amerique, l'Empire Britannique, la France, l'Italie et la Japon d'une part, la Pologne de l'autre, est applicable sur les territoires faisant définitivement partie de la Pologne. L'équité ainsi que le maintien de la vie économique demandent que le gouvernement allemand soit tenu d'appliquer, au moins dans la période transitoire de quinze ans à dater de l'attribution definitive du territoire, des stipulations correspondant aux articles 1, 2, 7, 8, 9 (alinéa 1 et 2) 10, 11 et 12 du dit traité pour ce qui concerne les territoires de la Haute-Silésie reconnus comme faisant définitivement partie de l'Allemagne“.

Riga la 18 Martie 1921 (Art. 7). Acest tratat este în afară de cadrul Soc. Naț.; 10. Tratatul dela Lausanne din 24 Iulie 1923. Partea I. secția III. (Protecțiunea minorităților în Turcia și în Grecia); 11. Convențiunea referitoare la schimbul obligatoriu și reciproc al populațiunilor greacă și turcă, semnată la Lausanne la 30 Ianuarie 1923; 12. Convenția dela Memel din 8 Maiu 1924, între Franța, Anglia, Italia și Japonia de o parte și Lituania de cealaltă 13. Convenția germano-polonă din 30 August 1924, care reglementează în detaliu, dispozițiile tratatelor privitoare la opțiune și naționalitate; 14. Acordul româno-jugoslav din 17 August, 1927, semnat la Bled, privitor la chestiunea școlară a celor două părți din Banat. Trebuie remarcat, că prin aplicarea acestor menționate angajamente internaționale, s'a dat naștere la un ansamblu de legi și regulamente, privind protecțiunea minorităților.

CAP. VI.

Caracterul de *excepțiune* al noului sistem de protecțiune a Minorităților. Critica sa.

Enumerarea și analiza juridică a angajamentelor internaționale care, în totalitatea lor, constituiesc noul regim de protecțiune a minorităților, ne duc la concluzia că acest regim are un caracter de *excepțiune*; și prin aceasta, departe de a face parte din dreptul internațional universal, pentru moment apare ca un element component al unui drept internațional *regional*. Creatorii acestui sistem, din considerațiuni streine acelorora ce isvoresc din ideea de *drept*, nu și-au propus să stabilească un regim juridic general, care să fie aplicabil pretutindeni, unde s'ar găsi populațiuni minoritare din din punct de vedere etnic, religios, sau de limbă. Ei au urmărit se pare un scop de oportunitate politică, în primul rând: ușurarea soluțiunii problemelor care ar putea să nască din existența minorităților de rasă, de limbă, sau de religie, în anumite țări, în care era de temut ca, datorită unor împrejurări speciale, aceste probleme să nu provoace grave dificultăți.

Intr'adevăr, în loc ca adoptarea principiului de protecțiune să fi constituit o *obligațiune* pentru *toate Statele* din comunitatea internațională, sau cel puțin pentru acele, Membri ai Societății Națiunilor, dat fiind că valabilitatea acestui principiu este în funcțiune de Soc. Naț. tratatele din 1912—20 supun obligațiunii de a asigura drepturile minorităților, nu pe *toate*, ci numai pe *anumite* State, care au printre locuitorii lor o minoritate de elemente streine.

Am văzut astfel, că tratatele amintite au supus acelei obligațiuni pe : Ceho-Slovacia, Polonia, Austria, Statul Serbo-Croato-Sloven, România, Ungaria, Grecia, Bulgaria, Turcia, Armenia. Am văzut deasemeni, că acorduri ulterioare au extins aceste obligațiuni și la alte State. Dar au rămas nesuspușe obligațiunilor similare, un mare număr de State, dintre care unele, de ex. Germania, Italia, au pe vechiul lor teritoriu, sau pe acel cedat, numeroși locuitori ce diferă de majoritatea populației și al căror tratament dovedește necesitatea aplicării și pentru dănșii a principiului de protecțiune.

Cum se explică această soluție, ne uniformă și inechitabilă, — pentrucă contravine *dreptului de egalitate* a Statelor, — acordată problemei minorităților ?

Autorii tratatelor au socotit, s'a zis, că în special în Statele nou create, sau simțitor desvoltate teritorialicește, unde sentimentul național accentuat și resentimentele vechi ar fi putut duce la o opresiune a minorităților, *era necesar de inaugurat noul sistem de protecțiune și că el era învitat în Statele mari, de veche și înaintată cultură, cum este aceea a lor.* (De Lapradelle.) Dacă acesta a fost raționamentul adoptat, el este discutabil, dacă ne amintim că înaintata și vechea cultură germanică nu a împiedecat ca, în trecut, Germania să se facă vinovată de acte de crud despotism față de minoritatea polonează de pe teritoriile sale; deasemeni fostul regim austriaco-maghiar față de numeroasele naționalități componente ale monarhiei habsburgice.

În scrisoarea din 24 Iunie 1919, adresată lui Paderewski, de către Președintele Conferinței de Pace *Clemenceau*, în scopul de a expune „*considerațiile de care au fost călăuzite Principalele Puteri Aliate și Asociate, când ele s'au ocupat de această chestiune*“, se explică și caracterul de *excepțiune* al noului sistem de protecțiune a minorităților, *prin legătura ce ar exista între remanierea Statutului teritorial al unor State, create sau mărite și necesitatea unei protecțiuni pentru locuitorii, ce schimbă de suveranitate.*¹⁾

¹⁾ După ce invocă precedentele Trat. dela Berlin : „C'est une procédure depuis longtemps établie en droit public européen, que lorsqu'un Etat est créé, ou même lorsqu'un Etat déjà existant reçoit des accroissements territoriaux considérables, sa reconnaissance collective et formelle des Grandes Puissances est accompagnée de l'assurance que cet Etat s'engagera, sous forme d'une convention internationale, à observer certains principes de gouvernement. Ce principe, pour lequel il existe de nombreux précédents, a reçu son application la plus manifeste lorsque la souveraineté indépendante de la Serbie, de Monténégro et de la Roumanie a été reconnue par la dernière grande assemblée des Puissances Européennes au Congrès de Berlin.“ *Clemenceau* adaugă : „... A ce sujet, il me faut également rappeler à votre attention que c'est aux efforts et aux sacrifices des Puissances, au nom desquelles je m'adresse à vous, que la nation polonaise doit d'avoir recouvré son indépendance. C'est grâce à leur décision. ... C'est de l'appui de leurs ressources ... De là vient donc, pour ces Puissances, l'obligation à laquelle elles ne sauraient se soustraire, d'assurer dans la forme la plus durable et la plus solennelle, les garanties de certains droits essentiels, qui donneront aux habitants une protection nécessaire“

Ar urma deci conform acestei explicațiuni, că Principalelor Puteri nu li s'a impus noul regim de protecțiune, pentru că nici una dintre ele nu a primit, prin ultimele tratate de pace, *creșteri considerabile* teritoriale. Și dealtfel, s'a zis¹⁾, aceste Puteri fiind chemate prin calitatea lor de Membri permanenți în Consiliul Soc. Naț., să asigure observarea clauzelor de protecțiune, ar fi fost dificil ca ele să se angajeze unele față de altele, în aceiași termeni în care se obligau celelalte State. Trebuie însă remarcat că situațiunea aceasta privilegiată a Principalelor Puteri, apare ca evident contrarie principiilor dreptului internațional, ca inechitabilă, și susceptibilă cu drept cuvânt de a determina nemulțumiri și rezistențe, la Statele, cărora clauzele respective li se impun. În fața acestei situații, care crează două categorii de State, unele cu suveranitate absolută, și în orice caz superioară — *Marile Puteri*, — și altele cu suveranitate relativă, sau în orice caz mult diminuată — *Micile Puteri*, — deși Pactul Soc. Naț. le proclamă perfect egale ca drepturi și obligațiuni, se poate pune și întrebarea, *dacă nu cumva nu lipsa de încredere, ci dorința nemărturisită de a exercita un drept de amestec în afacerile interne, și de a conserva un mijloc eficace pentru a exercita o presiune în caz de nevoie*,²⁾ va fi determinat pe Marile Puteri la înăururarea, așa cum s'a făcut, a noului sistem de protecțiune a minorităților?

Dacă din punct de vedere juridic, a fost posibilă această diferențiere, ea se datorește neînscrierii în *Pactul Soc. Naț. a principiului naționalităților*. Și opoziția categorică a unora dintre Principalele Puteri la acea înscriere, apare explicabilă când vedem că, tocmai lor nu li se aplică obligațiile de protecțiune a minorităților.

Din aceste considerațiuni, ajungem astfel la o fundamentală observațiune critică: Dacă noul regim de protecțiune reprezintă un progres față de trecut, prin trecerea definitivă sub protecțiunea comunității internaționale a problemei minorităților, odinioară o chestiune de drept intern, *soluția inegală și hibridă ce i s'a dat, este evident neechitabilă și contrarie dreptului internațional. Dacă uniform adoptată, ea ar fi produs efecte binefăcătoare, așa cum s'a impus, a fost considerată de către Statele secun-dare ca o abuzivă împietare asupra suveranității lor, ca o nejustificată capitulați-o, și ca atare a fost primită cu îndreptățită rezistență.*

¹⁾ J. F. Duparc. loc. cit. pag. 196 ; deasemeni de văzut : Rapport du Comité institué par la résolution du Conseil du 7 Mars 1929. (Document C. C. M. I.) (In Documents relatifs à la Protection des Minorités par la Société des Nations.) Genève 1929 : pag. 45—46.)

²⁾ Vezi Cornelius-Alexandre-Rudesco. Étude sur la question des minorités de race, de langue et de religion. Genève. 1929. pag. 44.

De aci și opoziția tot mai accentuată, ce s'a manifestat din partea Statelor legate prin tratatele minorităților, contra oricărei extinderi sau interpretări extensive a dispozițiilor înscrise în aceste tratate.

*

Care ar fi remediul, pentruca interesele contradictorii ce se grefează pe problema minorităților, să înceteze de a fi *un pericol destul de grav pentru bunele raporturi internaționale*. (De Brouckère)? Nu credem că remediul poate fi oferit de măsura radicală a abolirii oricărui sistem de protecție a minorităților. (Blagoyevitch, și cu oarecare rezerve De Mello Franco, etc.). Chiar dacă s'ar admite că principiile dreptului internațional comun și ideea de drept, pe care Statul trebuie, în mod constant, să o concretizeze în actele sale, ar oferi suficiente garanții și pentru minorități, — cum susțin partizanii acestei metode radicale, — este foarte puțin probabil ca ea să triumfe. Și aceasta pentrucă ea ar reprezenta un regres categoric față de evoluția de până acum a problemei minorităților și a științei dreptului internațional, având ca efect imediat nu dispariția acestei probleme, ci retrogradarea ei la stadiul de problemă de drept intern; apoi pentrucă nici Statele actualmente legate de tratatele minorităților, nu solicită și nici nu doresc aceasta; ele fiind dispuse de a face tot ce cere morala, spiritul umanitar și interesul general. (Titulescu.)

Ceea ce însă este posibil, și ar constitui un eficace remediu ar fi *generalizarea și ameliorarea* sub egida Soc. Naț., a sistemului inaugurat, ținându-se seamă de cele două elemente ce trebuiesc să se armonizeze: *drepturile Statului și interesele raționale ale minorităților*. În consecință, trebuie să se ajungă, dacă se urmărește o soluționare justă și satisfăcătoare a problemei minorităților, și dacă se dorește dezarmarea detractorilor noului așezământ internațional, *la semnarea de către toți Membrii Soc. Naț. a unei convențiuni generale, referitoare la raporturile dintre Stat și minorități* ¹⁾ S'ar restabili astfel echilibrul rupt și s'ar menține egalitatea de drept a Statelor.

Calea ar putea fi pregătită prin inserarea în Pactul Soc. Naț. a principalelor clauze ce izvoresc din ideea de protecțiune internațională, în jurul acestei probleme. Obligațiile față de minorități ar înceta astfel de a constitui o *capitis deminutio* impusă câtorva State, și ar deveni datorii identice pentru fiecare Stat.

¹⁾ Vezi Dr. M. Gonsiorowski loc. cit. pg. 56; D. Krstitch. loc. cit. pg. 278; P. Fauchille loc. cit. pag. 809; G. Scelle. L'Œuvre politique de la Société des Nations. 1920-23, pg. 8; Lucien Brün loc. cit. pg. 213. A. Mandelstam loc. cit. pg. 499; M. Vichniac loc. cit. pg. 62, etc.

În acest mod, s'ar putea asigura o executare loială și uniformă a regimului minorităților, care ar deveni susceptibil de modificări folositoare prin revizuirii periodice, la care ar participa toate națiunile interesate, pentru că *toate* au minorități datorită împrejurărilor istorice, sau prin faptul ultimelor tratate de pace.

Recomandată de o mare parte din doctrină, îmbrățișată de Asociațiunile științifice de drept internațional și de acele de promovare a drepturilor minorităților, aceasta este soluțiunea viitorului. Ea vor face posibil ca dreptul minorităților, de caracter *regional*, și *temporal* astăzi, să devină *universal* și, ca consecință logică, *perpetuu*.

*

Dealtfel necesitatea unui sistem *general* de protecțiune a minorităților, aplicabil tuturor Statelor fără distincțiune, a fost recunoscută de însăși Soc. Naț. la a cărei creare au colaborat, în primul rând, Principalele Puteri, dispensate de obligațiile impuse de dreptul minorităților.

În această ordine de idei, trebuie să remarcăm că încă în epoca elaborării tratatelor minorităților, la Conferința de Pace, mai multe dintre Statele interesate, ridicaseră obiecțiuni. În ședința plenară a Conferinței din 31 Mai 1919, reprezentanții acestor State declarară că *erau gata să accepte obligațiunile pentru protecțiunea minorităților, dacă toate Statele, Membri ai Soc. Naț. erau dispuse să-și recunoască aceleași obligațiuni.*¹⁾

Pe de altă parte, delegația poloneză, într'un documentat memoriu supus Conferinței de Pace, insista asupra lacunei Trat.

¹ La aceste observații, se arată reprezentanților acestor State că semnarea Tratatelor minorităților va avea contra-echivalent în garanția ce le va fi acordată pentru integritatea lor teritorială, de către toate Puterile Aliate și Asociate, și în special de către Marile Puteri. Această promisiune a fost formulată în termeni categorici, de către Președintele Wilson, în aceeași ședință plenară a Conferinței de Pace din 31 Maiu 1919: „Nous essayons, d'arriver à un règlement pacifique, c'est-à-dire d'éliminer dans la mesure du possible les éléments de désordre qui pourraient troubler la paix du monde, et nous nous efforçons de répartir équitablement les territoires d'après la race et le caractère ethnique des populations qui les habitent. „Et derrière cela, il y a ce fait d'une importance fondamentale que, une fois les décisions prises, les Puissances Alliées et Associées en garantiront le maintien. Il est tout à fait évident, pour peu que l'on y songe, le poids le plus lourd de ce maintien retombera sur les Grandes Puissances... Prenons le droit des minorités. Rien, à mon avis, n'est plus propre à troubler la paix mondiale que le traitement que pourraient avoir à subir en de certaines circonstances les minorités. Donc, si vraiment il incombe aux grands Puissances de garantir la paix mondiale, est il injuste qu'elles s'assurent que les-garanties convenables et nécessaires aient été données ?" [v. Recueil des Actes de la Conférence. Partie III. pag. 207]. Este locul de a remarca însă, că deși Statele nou create sau întregite au acceptat stipulațiile pentru protecțiunea minorităților și sunt sub regimul acestor obligații, ele nu au primit promisa contravaloare, pentru că practic garanția n'a fost realizată până astăzi.

dela Versailles, care nu conținea stipulațiuni relative la protecțiunea minorităților din Germania, — care existau și numărul lor putea să crească pe urma rezultatelor plebiscitelor prevăzute în tratatul de pace, — analoage acelor pe care Polonia era invitată să le accepte, pentru protecțiunea minorităților germane din Polonia. Observațiile delegației poloneze erau cu atât mai justificate, cu cât Germania însăși se oferise a trata minoritățile de pe propriul său teritoriu, după aceleași principii pe care ea le revendicase pentru protecțiunea minorităților germane din teritoriile ce ea cedase; de care declarațiune, Puterile Aliate, în răspunsul lor din 16 Iunie 1919, se mulțumiră de a lua act, fără a impune vre-o obligație formală Germaniei, în această materie. Atitudine ce nu poate fi justificată din punct de vedere juridic, dar care își găsește o explicațiune în dorința Principalelor Puteri de a rămâne în afară de cadrul noului drept al minorităților, chiar dacă principalul învins, Germania, *Mare Putere*, ar fi și ea dispensată de obligații precise de protecțiune.

Tendința de generalizare a sistemului de protecțiune a minorităților se afirmă din nou în a III-a sesiune a Adunării Societății Națiunilor, (a. 1922) este drept, cu multă prudență, cu timiditate chiar. În Comisiunea a VI-a a acestei Adunări, reprezentantul Letoniei, Dr. Walters, desvoltă conceptul de drept al minorităților, extins în mod uniform la toate Statele¹⁾. Ca urmare, Prof. R. Erich, reprezentantul Finlandei, propuse ca Adunarea să invite Consiliul să creeze o Comisiune pentru a studia chestiunea protecțiunii *generalizate* a minorităților. Cum însă, această propunere la care aderă și reprezentantul Estoniei²⁾, prin preciziunea ei nu convenea unora dintre Puterile, neținute de tratatele minorităților, ea fu în cele din urmă retrasă.

Totuși, ca o parțială satisfacție, la propunerea reprezentantului Africii de Sud, Gilbert Murray, Adunarea Soc. Naț. adoptă în ședința din 21 Sept. 1922 următoarea importantă rezoluție: „*Adunarea exprimă speranța că Statele care nu sunt legate față de Societatea Națiunilor prin vreo obligație legală în ceea ce privește minoritățile, vor observa totuși, în tratamentul minorităților lor, de rasă, de religie sau de limbă, cel puțin acelaș grad de justiție*

¹⁾ Vezi Actes de la troisième Assemblée. Procès-Verbaux de la Sixième Commission. pag. 11.

²⁾ Deasemeni cu această ocazie se pronunțaseră pentru necesitatea extinderii noilor angajamente referitoare la minorități, la toți. Membrii Soc. Naț., reprezentanții Iugo-Slavi și (Iovanovici), României (Dissescu) Cehoslovaciei (Beneș) și Poloniei (Askenazi).

și de toleranță care este cerut prin tratate și după acțiunea permanentă a Consiliului.“¹⁾ Cu acea ocaziune, Societatea Națiunilor era proclamată „*protectoarea minorităților în toate țările din lume*“, iar D-l Motta, declara că „*limbile și rasele au în ele înșile o astfel de bogăție spirituală, un astfel de tezaur de sentimente și, într'un cuvânt, o astfel de sfințenie, încât ele merită de a fi apărate contra încercărilor de revoltă și contra jugului tuturor apăsărilor.*“²⁾

Dar această rezoluție – importantă pentru că exprimă ideea că principiul de protecțiune internațională a omului, cetățeanului și individului minoritar, dacă nu a grupelor minoritare, introdus în dreptul internațional prin tratate, în special prin acele din a. 1919—20—23, a devenit o regulă de conduită, în afară de orice dispoziție scrisă, pentru toți membrii comunității internaționale, — se oprește la jumătatea drumului și nu restabilește adevărata egalitate între toate Statele.

Deaceea ea nu a corespuns așteptărilor, ceea ce explică criticele ce i-au urmat. Astfel în a VII-a Conferință a *Uniunii internaționale a Asociațiunilor pentru Societatea Națiunilor*, ținută la Viena în 1923, Președintele ei, Sir Willoughby Dickinson, insistând asupra necesității unor *tratate uniforme*, în materie de protecțiune a minorităților, a accentuat că „*faptul că anumite State scapă acestor obligațiuni, atunci când altele le sunt supuse, face îndoit dificilă sarcina acelor care doresc consolidarea acestor obligațiuni.* Atât timp cât națiuni civilizate se găsesc puse într'o stare de inferioritate față de altele, aceste națiuni vor rezista la aplicarea regulilor, de care ele văd dispensați, pe vecinii lor.“ Deasemeni *Uniunea Interparlamentară* în a 21-a Conferință, ținută la Copenhaga în a. 1923 a afirmat din nou necesitatea încheerii unei *convențiuni universale*, de către Societatea Națiunilor, pentru soluționarea rațională a protecțiunii minorităților. În acest scop, ea a adoptat o interesantă rezoluție (No. 1), căreia i s'a anexat o *Declarație a drepturilor și datoriiilor minorităților*.³⁾ Dacă remarcăm

¹⁾ Actes de la troisième Assemblée de la Société des Nations ; Séances plénières pag 186.

²⁾ ibidem.

³⁾ Vezi : Compte rendu de la vingt et unième Conférence interparlementaire Copenhague a 1923 pg 367: „La vingt et unième Conférence interparlementaire, considérant l'intérêt qu'il y aurait à faire adopter, comme principe reconnu par le droit international, les droits et devoirs fondamentaux des minorités ethniques et religieuses, et de faire admettre ces principes dans le droit public des Etats à régime représentatif“.

„*prie les groupes de saisir leurs gouvernements respectifs de la Déclaration ci jointe des Droits et des devoirs des minorités*“

„*et charge le bureau interparlementaire de transmettre cette déclaration à la Société des Nations, en vue de l'élaboration d'une convention générale entre les Etats, sur la base des principes énoncés dans la déclaration.*“

că și *Institutul de drept Internațional*, încă în sesiunea sa dela Roma din a. 1921 a pus în studiu chestiunea minorităților, putem deduce că *paralel cu factorii oficiali ai dreptului internațional pozitiv, în materie de minorități, cari sunt Puterile și organele Soc. Naț., numeroase forțe sociale și politice, pregătesc evoluția ulterioară a acestui drept.*¹⁾

*

În a VI-a sesiune a Adunării Soc. Naț. chestiunea generalizării principiului de protecțiune a ajuns iarăși la ordinea zilei. La 14 Sept. 1925, reprezentantul Lituaniei, Galvanauskas, evidențiind lipsurile și inegalitățile noului regim de protecțiune²⁾, a cerut ameliorarea acestui regim, prin restabilirea egalității tuturor Membrilor, față de aceste obligațiuni. În acest scop, delegatul lituanian depunea următoarea propunere: „*Delegația lituaniană propune celei de a VI-a Adunări a Soc. Naț. de a crea o comisiune specială, însărcinată să elaboreze proiectul unei Convențiuni între toate Statele Membri ai Soc. Naț. fixând drepturile și datoritiile lor comune față de minorități*“.³⁾ Această propunere fu discutată în a VI-a Comisiune a Adunării în ședința din 16 Sept. 1925. Majoritatea oratorilor se declarară contra; unii își rezervară opinia; câțiva, printre care reprezentanții României și ai Poloniei se declarară favorabili, în principiu. La sfârșit, delegatul lituanian fu convins să-și retragă propunerea; Adunarea decise apoi, la 22 Sept. să comunice Consiliului desbaterile ce avuseseră loc în Comisiunea VI. Iar Consiliul se mulțumi să ia act, în ședința din 9 Dec. 1925, de rezoluția Adunării.

În acea ședință a Consiliului, reprezentantul Braziliei, De Mello-Franco, raportor pentru chestiunile minoritare, se pronunță categoric *contra tezei generalizării* sistemului de protecțiune a minorităților, susținând imposibilitatea pentru toate Statele de a adera

¹⁾ A. Mandelstam, loc. cit. pag. 403—404.

²⁾ Vezi Actes de la sixième Assemblée. Pag. 105. „... Se système actuel de protection des minorités malgré tous les grands services qu'il a pu rendre à l'humanité, souffre d'un vice qu'il serait fort dangereux d'ignorer plus longtemps. Ce système se présente comme une limitation de la souveraineté d'un certain nombre d'États seulement, alors que la justice exige que la noble cause de la protection des minorités implique pour tous les Membres de la Société des Nations les mêmes droits et les mêmes devoirs. Il n'y aura pas d'un côté morale possible entre les Membres de la Société des Nations tant que la souveraineté des uns sera limitée par un intérêt supérieur, alors que l'action des autres ne reconnaîtra pas cette même limite.

C'est la raison pour laquelle il me paraît très désirable que la Société des Nations élabore une déclaration générale sur la protection des minorités...“

³⁾ Actes de la sixième Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières. Pag. 107.

la o Convențiune generală, ca aceea propusă de reprezentantul Lituaniei, pentrucă — zicea el — nu în toate Statele ar exista o problemă a minorităților în sensul prevederilor recentelor tratate.¹⁾

În orice caz, din analiza acestor două concepții, care stau față în față și își au numeroși susținători: *a) a generalizării* sistemului actual de protecțiune și *b) a menținerii* sistemului instituit prin tratatele din 1919—20, — concepții care în mod expres sau tacit, ies la iveală în toate ședințele organelor internaționale, când la ordinea zilei este problema minorităților, — reese că această problemă este în evoluție.

*

Trebue de asemeni să remarcăm — ca o altă critică îndreptătită ce se poate aduce actualului sistem de protecțiune a minorităților — că tratatele din 1919—20, care l-au instituit, omit să rezolve o problemă prealabilă, care este la baza oricărui regim al minorităților.

Această problemă se poate formula în mod concret, astfel: *Cine poate învoca beneficiul protecțiunii?* Tratatele vizează în termeni generali, „pe supușii (*ressortissants*) aparținând minorităților etnice, de religie sau de limbă“, fără a indica nominal aceste minorități, decât în cazurile în care este vorba de *autonomii locale* (teritoriul Rutenilor în Ceho-Slovacia, Sașii din Transilvania, Valahii din Pind, Adrianopole, Smirna, Kurdistanul, Asiro-Caldeenii.) Acest fapt este susceptibil de a determina critice perfect întemeiate, de a evidenția contradicții și de a crea dificultăți în aplicarea dispozițiilor de protecțiune ale tratatelor.

Intr'adevăr, tratatele vorbind de minorități de *rasă limbă și religie* (să adăugăm că ele întrebuițesc ca identice expresiunile: minorități de *rasă* și minorități *etnice*, și că dau acestor expresii un înțeles foarte larg: rase de culoare, rase antropologice, sau rase în înțelesul obișnuit al cuvântului: ca rasa germanică, slavă²⁾ etc.) accentuează asupra elementelor *materiale* ale naționalității. Dar

¹⁾ Vezi Journal Officiel dela Société des Nations. a. 1916. Pag. 138 și urm.: „... la seule coexistence de groupements humains, formant des entités collectives ethniquement différentes dans le territoire et sous la juridiction d'un Etat, ne suffit pas pour que l'on soit obligé de reconnaître l'existence dans cet Etat, aux côtés de la majorité de la population, d'une minorité ayant besoin de la protection confiée aux soins de la Société des Nations. Pour qu'il existe une minorité dans le sens des traités actuels, il faut qu'elle soit le produit de luttes remontant à des siècles ou même moins lointaines, entre certaines nationalités, et du passage de certains territoires d'une souveraineté à une autre, à travers des phases historiques successives.“ (De Mello-Franco).

²⁾ Vezi Dr. M. Gonsiorowsky. loc. cit. pag. 68.

astăzi se admite în de obște că deși rasa, limba sau religia pot avea o importanță mai mare sau mai mică pentru formarea naționalității, ele nu constituiesc un criteriu perfect.

Indivizi care aparțin aceleiași rase, care vorbesc o aceeași limbă și profesează o aceeași religie pot face parte din diferite naționalități, și învers membri ai unei aceleiași naționalități, pot diferi între dânsii prin rasă, limbă și religie. Este deci o lacună, faptul că autorii tratatelor nu au luat în considerație și elementele *morale* care constituiesc criteriul naționalității.

Din această cauză, ca și din faptul, mai sus indicat, că nu au fost specificate nominal *toate* minoritățile de rasă, limbă și religie, o serie de întrebări se poate pune: a) Care sunt elementele constitutive ale unei minorități *etnice*, din punct de vedere al tratatelor?; b) După ce indicii se va recunoaște separația unei naționalități de rasa originară, din care a făcut parte până la un anumit moment?; c) Cum se va stabili distincția între religii și secte, între limbi și dialecte?; d) Care ar trebui să fie numărul membrilor unei naționalități, acela al adepților unei limbi sau al unei religiuni, pentru ca dreptul minorităților să le poată fi aplicat? Dintre aceste întrebări, tratatele răspund doar la ultima, — dealtfel destul de vag, fără precizie, — când vorbesc de o proporție *considerabilă* de supuși (*ressortissants*) aparținând unei minorități¹⁾.

Și trebuie constatat că soluționarea acestor chestiuni — care interesează deopotrivă atât Statul cât și minoritățile — prezintă o deosebită importanță. Ea nu ar putea însă fi lăsată nici la arbitriul eventual al Statului, nici la acela al minorităților.

Pentru că în primul caz, Statul ar putea dejuca obligațiile ce-i sunt impuse, negând existența unei minorități calificate spre a beneficia de clauzele de protecțiune; iar în cazul de al doilea, s'ar putea întâmpla ca elemente iresponsabile să reclame regimul minoritar sub îndemnul agitatorilor sau al iredentiștilor, al căror scop real este slăbirea Statului, ceea ce ar fi cu totul contrar spiritului tratatelor. Numai Societății Națiunilor ar putea reveni și această misiune, dând — cum cerea De Jouvenel la Geneva (în a. 1925) ca și reprezentantul Braziliei, De Mello Franco în raportul prezentat Consiliului la 9 Dec. 1925, — o bună definiție a *minorității*, în cadrul tratatelor existențe.

De aceea, cum spune Mandelstam²⁾ „trebuie să vedem în necesitatea reglementării acestei chestiuni prealabile, un nou argu-

¹⁾ Art. 9 din Trat. cu Polonia, etc.

²⁾ Loc. cit. pag. 408—9.

ment în favoarea generalizării dreptului minorităților. Chestiunea constatării internaționale a existenței unei minorități, este o chestiune prejudicială și, în același timp, o chestiune de înaltă politică mondială. Ni se pare că această chestiune nu ar putea fi rezolvată decât printr-o *Convenție Universală* care ar fixa același regim al minorităților pentru toate Statele. Numai o astfel de convenție mondială ar avea autoritatea necesară de a desemna nominal, în teritoriile contractanților, grupurile de rasă, limbă sau religie, a căror membri ar fi chemați să beneficieze de regimul minoritar. Aceiași convenție ar trebui să desemneze simultan organele internaționale calificate spre a proceda, în viitor, în virtutea regulilor prestabilite, la admiterea membrilor noilor grupări la beneficiul regimului minoritar.“

Dealtfel orice soluție s'ar da acestei probleme, ea nu poate fi fondată în drept, și utilă din punct de vedere practic, decât dacă va ține seamă atât de interesele *individului*, cât și de acele ale *Statului*. Astfel fiind, apare criticabilă recomandarea celei de-a XXI-a Conferință a *Uniunii Interparlamentare*, ținută la Copenhaga între 15 și 17 August 1923 : „Orice supus al unui Stat are dreptul de a face înaintea puterilor competente ale acestui Stat, o declarație de aparținere la majoritate sau la o minoritate de rasă, religie sau limbă. Această declarație trebuie să fie făcută, în mod liber, fără constrângere, și fără să atragă pentru declarant vreo o consecință prejudiciabilă.“¹⁾ Și această pentru că nu ține seamă decât de interesele individului, și nu caută să le armonizeze cu acele ale Statului. Aceiași critică se poate aduce și art. 74 din Convenția germano-poloneză din 15 Maiu 1922, după care „chestiunea de a ști dacă o persoană aparține sau nu unei minorități de rasă, de limbă sau de religie nu poate face obiectul vreunei verificări sau a vreunei contestații de către autorități.“²⁾

Dacă din punct de vedere ideologic textele menționate pot fi considerate ca reprezentând un progres, desavantajele la care aplicarea lor practică poate da naștere, pot fi atât de mari, încât atât timp cât nu există o organizație internațională apropiată acestui scop, constatarea existenței unei minorități — aceasta este de altfel problema cea mai delicată, nesoluționată de tratate — trebuie lăsată pe seama Statului.³⁾

¹⁾ Déclaration des droits et des devoirs des minorités. Point 2.

²⁾ Pentru justificarea acestui text, vezi : Dr. M. Gonsiorowsky. loc. cit. pag. 69—70.

³⁾ Această teză dezvoltată în : R. Woltzendorff. Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten. Berlin 1921. pag. 23. și urm.

Ideile călăuzitoare și dispozițiile principale ale Tratatelor Minorităților. Concretizarea lor în legi naționale.

Influențați de adevărul, că principiul de asociațiune pe care-l reprezintă Statul, este superior oricărui alt principiu de asociațiune — cu rezerva cel mult a Societății internaționale, — că Statul se prezintă istoricește ca forma de grupare internațională esențială, ca el este deci în momentul de față, forma normală cea mai perfecționată de colectivitate,¹⁾ autorii tratatelor minorităților au urmărit să armonizeze, cele două principii în discuție: *principiul de Stat* și acela de *protecțiune a minorităților*. Dacă încercarea nu a reușit întotdeauna, în orice caz, trebuie admis că acesta a fost punctul de plecare. Această atitudine inițială ne explică și pentru ce tratatele minorităților au evitat expresiunea de *minorități naționale*; a fost teama de a nu se opune principiului de Stat, acela al naționalităților, sub aspectul său de regulă de drept public: ocrotirea minorităților. S'a dat astfel o parțială satisfacție punctului de vedere exprimat de majoritățile nouilor State, create sau mărite prin Conferința Păcii, care au semnalat pericolul organizării minorităților, în colectivități, și a recunoașterii lor ca persoane de drept public intern sau internațional²⁾.

I. Rezultă deci, ca o primă idee dominantă ce se degajează din analiza juridică a acordurilor internaționale din 1919—1920, că prin însăși definirea subiectului acestor acorduri: minorități *de rasă*, de *religie* și de *limbă*, prin evitarea deci a termenului de *naționale*, tratatele minorităților au urmărit să concilieze principiul de Stat, cu acela de protecțiune internațională a minorităților. Ele nu au să protejeze, ca atare, minoritățile, ca *naționale*, și să ridice astfel principiul naționalităților contra Statului: ci să le garanteze prin Societatea Națiunilor³⁾ — căreia i-se recunoaște un drept de *quasi-intervențiune*⁴⁾ — rasa religia și limba, contra eventualelor tendințe exagerat naționaliste ale Statului.

¹⁾ Vezi Le Louis Fur. loc. cit. cap. III. La Théorie de l'Etat. pag. 90-33

²⁾ Vezi D. Kristitch. loc. cit. pag. 257 și urm.

³⁾ Tratatul cu Polonia din 28 Iunie 1919. art. 12; cu Cehoslovacia din 10 Sept. 1919. art. 14; cu Statul Serbo-Croato-Slavon din 10 Sept. 1919. art. 11 etc.

⁴⁾ Pentru discuția asupra naturei acestui drept pe care-l vom analiza mai târziu. Oppenheim. Le caractère de la Société des Nations. Louis Le Fur. loc. cit.: pag. 144 149; P. Fauchille. loc. cit. pag. 663. Rev. de droit Interne Publ. 2 série t. I. pag. 239.

II. Incons ecință, — și aceasta este a doua idee călăuzitoare a tratatelor minorităților, — ele urmăresc să protejeze Statul contra tendințelor separatiste ale minorităților. Ele recomandă acestora, prin spiritul lor, colaborarea efectivă și sinceră cu Statul căruia au fost atașate, care poate și trebuie să meargă până la asimilarea la *ideea de Stat*.¹⁾ Pentru această rațiune, comunitatea internațională nu a înțeles ca protecțiunea acordată minorităților să meargă până la organizarea lor ca colectivități distincte de Stat, pentru că aceasta ar fi creat State în Stat, adică obstacole de netrecut asimilării la *ideea de Stat*. Streină prin sentiment, *minoritatea ar fi fost cu atât mai mult streină prin organizația sa, în caz de autonomie*.²⁾

Intr'adevăr, citind tratatele minorităților, nu găsim argumente spre a putea deduce, că sunt acordate minorităților drepturi *ca persoane colective*. Astfel aceste tratate vorbesc, în general, de *locuitorii care diferă de restul populației prin rasă, limbă sau religie*, sau de *supuși*, (*ressortissants*) sau de „*persoanele aparținând minorităților etnice, de religie sau de limbă*“. Iar dacă, în mod excepțional, tratatele vorbesc de *minorități*, în locul expresiilor mai sus menționate, nu trebuie luat acest termen, în interpretarea literală, ci în spiritul său. Cum remarcă Mandelstam, această expresie a fost înserată prin eroare sau „în urma unei inadvertențe sau ca

¹⁾ Recomandația exprimată și de Soc. Naț. — care remediază astfel încă o lacună a tratatelor, întrucât ele vorbesc de drepturile minorităților, dar nu și de datorile lor, — spune: „L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société des Nations contre toute oppression, insiste sur les devoirs qui incombent aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion, ou de langue, de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant“. (Punctul 3 al Rezoluției Adunării din 21 Sept. 1922.) V. Actes de la troisième Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières. pag. 186.

²⁾ Asupra acestei chestiuni, interesante argumente, adeseori însă prea combative, în articolul prof. Blocisewski. La Constitution polonaise du 7 Mars 1921 (Revue des Sciences Politiques. Janvier—Mars 1922, pag. 51) în care face critica tratatelor: „...Le principe de la protection conventionnelle des minorités (inscrit dans les traités de 1919—20) est une erreur parce qu'il tend à créer des Etats dans l'Etat, parce que loin d'assurer à ceux qui en bénéficient l'égalité avec les autres citoyens, il tend à en faire une caste privilégiée qui se cristalliserait dans une Société donnée, au lieu de chercher à fusionner avec elle. Les minorités, ainsi constituées en corps autonomes, sont des éléments de désagrégation de l'Etat. Ce principe est un danger, parce qu'il encourage les bénéficiaires à réclamer tous les avantages dont jouissent les autres citoyens, sans rien donner en échange l'Etat qui les concède, sans lui donner en particulier cet attachement loyal sur lequel il est en droit de compter... C'est un danger parceque protégées par des traités internationaux, ces minorités profiteront de la première occasion pour susciter des difficultés à l'Etat... Loin d'assurer l'ordre et la paix sociales, la protection des minorités, telle qu'elle a été organisée par les traités de paix, est un ferment de discordes et de haines nationales...“

abreviație pentru termenul *persoane sau instituții minoritare*.¹⁾

O excepție la această observație principală, o constituiesc Evreii polonezi, a căror *personalitate morală* a fost recunoscută de către Polonia.

III. Apoi, tratatele din 1919—20 declară protecțiunea minorităților de interes internațional; ea trece deci din preocupările naționale, în acele ale comunității internaționale. Tratatul recomandă în consecință, Statelor — dacă nu înscrierea clauzelor de protecțiune în legile lor fundamentale, — luarea de măsuri ca întreaga lor legislație să nu contravină acestor clauze.

IV. Tratatul deschide puțința soluționării diferitelor contestații relative la protecția minorităților înaintea Curții permanente de Justiție Internațională, unde ele pot fi duse de un Stat terț sau de un Membru al Consiliului. Această dispoziție a fost în special, interpretată ca constituind un privilegiu pentru minoritari.²⁾

V. Toate dispozițiile relative la protecțiunea minorităților — cu excepția câtorva cazuri, strict specificate — nu pot fi modificate pe căile legislației interne ale Statelor interesate, ci numai cu asentimentul majorității Consiliului, dacă și Statul interesat consimte. Aceste dispoziții sunt astfel „intangibile pentru legislațiile interne. Abolirea sau modificarea lor nu s'ar putea îndeplini decât pe calea internațională.”³⁾

VI. Dacă reamintim și faptul că aceste tratate se inspiră din elementele materiale ale principiului naționalităților, putând fi invocate, în consecință, exclusiv de minoritățile de *rasă* (etnice), de *limbă* și de *religie*, vedem că tratatele minorităților pornesc dela anumite principii fundamentale dreptului internațional și organizării noii comunități internaționale.

*

În ceea ce privește dispozițiile esențiale ale tratatelor minorităților, — dispoziții care să ne permită înțelegerea felului cum problema protecțiunii minorităților se prezintă în ansamblul regulilor de drept internațional pozitiv — trebuie să remarcăm, dela început, că în sistemul tratatelor, persoanele aparținând grupurilor minoritare se bucură de diferite drepturi, dintr'un întreg punct de

¹⁾ A. Mandelstam loc. cit. pag. 415.

²⁾ În amintita scrisoare din 24 Iunie 1919 a lui Clémenceau către Paderewski, această dispoziție este interpretată ca reprezentând un progres față de trecut: „...Par là les différends qui pourront surgir, échappent au domaine politique et entrent dans le domaine juridique, ce qui facilitera une décision impartiale, en même temps qu'on évitera tout danger d'ingérence.”

³⁾ A. Mandelstam. La Société des Nations et les Puissances devant le problème arménien. (Rev. gen. de dr. internat pub. a. 1921. pag. 376.)

vedere: a) ca locuitori, b) ca cetățeni ai Statului, c) ca membri ai unei minorități.

I. Astfel, tratatele vorbesc mai întâiu, de *drepturile omului*. Respectul vieții, al libertății individuale, al conștiinței religioase, a tuturor cultelor care nu vor fi contrarii ordinei publice și bunelor moravuri, garantate tuturor locuitorilor, fără distincție de rasă, de religie sau de naștere, constituie pentru Stat o obligațiune de ordin internațional.

Intr'adevăr art. 2 din trat. cu Polonia, — reprodus în toate celelalte tratate,¹⁾ — spune: „Guvernul polonez se angajează să acorde tuturor locuitorilor deplină și întreagă protecțiune a vieții lor, fără distincție de naștere, de naționalitate, de limbă, de rasă sau de religie.

„Toți locuitorii Poloniei vor avea dreptul la liberul exercițiu, atât public cât și privat, al oricărei credințe sau religii, a cărei practică nu va fi incompatibilă cu ordinea publică și bunele moravuri“. (Această parte restrictivă din ultimele rânduri ale text. art. 2, nu figurează în trat. cu Turcia, de la Sèvres. (art. 141), dată fiind atitudinea consacrată a acestui Stat, de a interpreta în mod restrictiv orice angajament internațional).

Conținutul acestor stipulații categorice, care deci nu au nevoie de comentarii, se caracterizează prin forma generală ce i-au dat-o tratatele minorităților, înglobând în această protecțiune pe *toți locuitorii* Statului. Dar, cum vom vedea mai târziu, garanția internațională (a Soc. Nat.) este operantă pentru respectarea acestor drepturi, numai când este vorba de persoane, care aparțin minorităților de *rasă, limbă și religie*.

*

II. Trecând apoi la *drepturile cetățeanului*, tratatele minorităților consacră *egalitatea* înaintea legii, politică sau civilă, pentru toți supușii (ressortissants) Statului, fără distincțiune de *rasă, limbă sau religie*. În consecință, deosebiriile semnalate nu le vor aduce nici un prejudiciu, în bucurarea de drepturile lor, nici la admisiunea în funcțiunile publice, sau la conferirea de onoruri, legate de calitatea de cetățean. Aceste principii sunt concretizate în art. 7 și 8 din tratatul cu Polonia, de asemeni reproduse în toate celelalte

¹⁾ Vezi art. 63 din trat. cu Austria, art. 50 din tratatul cu Bulgaria, art. 2 din trat. cu Polonia, Ceho-Slovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, România, Grecia și Armenia, art. 50 din trat. cu Ungaria, art. 141 din trat. cu Turcia.

tratate,¹⁾ cu excepția aceluia dela Lausanne,²⁾ care conține o versiune deosebită: „Toți supușii (polonezi) vor fi egali înaintea legii și se vor bucura de aceleași drepturi civile și politice, fără distincție de rasă, de limbă sau de religie. Diferența de credință sau de confesiune nu va trebui să prejudicieze nici unui supus (polonez), în ceea ce privește bucurarea de drepturile civile și politice, în special pentru admiterea în oficiile publice, funcțiuni și onoruri, sau exercițiul diferitelor profesii sau industrii“.

Iar art. 8 adaugă: „Supușii (polonezi), aparținători minorităților etnice, de religie, sau de limbă, se vor bucura de același tratament și de aceleași garanții, în *drept* ca și în *fapt*, ca și ceilalți supuși (polonezi).“ Trebuie să remarcăm, referitor la conținutul și structura acestor texte, că ele reproduc în spiritul și aproape în forma ei, o dispoziție asemănătoare din tratatul dela Berlin, dela 13 Iulie 1878,³⁾ atunci impusă ca o *condiție* (?) a recunoașterii noilor State balcanice și a României.

Acea dispoziție este însă reluată sub o formulă mai largă; pentru că, pe când Tratatul dela Berlin nu viza decât deosebirea de *credințe religioase* și de *confesiuni*, tratatele minorităților din 1919—20, proclamând egalitatea drepturilor pentru toți supușii Statului, o extinde, în mod categoric, și asupra membrilor minorităților de *rasă*, de *limbă* sau de *religiune*. Apoi, tratatele din 1919—20 înțeleg să asigure *egalitatea*, nu numai de *drept*, dar și de *fapt*. Ceea ce înseamnă, că Statul nu trebuie să se mărginească la *respectarea*, în legislația sa internă, a egalității tuturor supușilor, ci trebuie pe lângă aceasta, să *vegheze ca egalitatea proclamată să fie asigurată în viața reală*. Chestiunea este de o importanță deosebită.

*

Statele legate de tratatele minorităților fiind, fără excepție, State noi — în îndoitul înțeles de State nou create, sau transformate în urma și din cauza războiului mondial — era natural ca aceste tratate să se preocupe de o chestiune vitală pentru toate persoanele

¹⁾ Vezi art. 66 din trat. cu Austria, art. 63 din trat. cu Bulgaria, art. 58 din trat. cu Ungaria, art. 145 din trat. cu Turcia, art. 7 din trat. cu Cehoslovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, Grecia, art. 6 din trat. cu România, art. 4 din trat. cu Armenia

²⁾ Tratatul dela Lausanne declară: „Tous les habitants de Turquie, sans distinction de religion, seront égaux devant la loi (Art. 39).“ Dar el nu stipulează egalitatea de drepturi civile și politice, decât în favoarea non-musulmanilor: „... Les ressortissants turcs appartenant aux minorités non-musulmanes jouiront des mêmes droits civils et politiques que les musulmans“. (Motivele care au determinat acest text, în Discours dus Lord Curzon din 9 Ianuarie 1923. Livre jaune sur la Conférence de Lausanne T. I. pag. 244.)

³⁾ Art. 5, 7, 35, 44 și 62 din tratatul dela Berlin (13 Iulie 1878).

locuitoare în aceste noi State, în momentul constituirii lor ; anume de *dreptul de dobândire și de pierdere a naționalității*. Ideea călăuzitoare a tratatelor, în această materie, — foarte complexă din cauza numeroaselor remanieri teritoriale — a fost aceea de a evita cu orice preț, ca unii indivizi să se poată găsi fără naționalitate, ca consecință a acestor transferturi de suveranitate. Aceasta este preocuparea care domină dispozițiile tratatelor de pace și a acelor ale minorităților ; dispoziții înscrise fie la capitolul protecțiunii minorităților, fie la acela al naționalității, sau, în fine, între clauzele politice.

După sistemul tratatelor, se conferă *de plin drept și fără nici o formalitate* naționalitatea Statului nou creat sau mărit, tuturor foștilor supuși ai Statului desmembrat, care : I. au *domiciliul* pe teritoriul cedat ; pentru Statele create sau mărite cu teritorii ce au făcut parte din fosta monarhie austro-ungară, domiciliul este înlocuit prin *indigenat*¹⁾ adică prin legătura legală a individului cu o comună determinată :²⁾ II. sau care sunt *născuți* pe teritoriul cedat, din părinți domiciliați acolo.³⁾

Deasemeni — ca principiu general — tratatele prevăd că naționalitatea este dobândită, de plin drept, prin însuși faptul nașterii pe teritoriul unui Stat, de către orice persoană care nu se poate prevala de o altă naționalitate de naștere.⁴⁾ Inscrind această dispoziție principală, în diferite texte, autorii lor au voit să rezolve chestiunea — într'adevăr anormală, atât din punctul de vedere al dreptului internațional, — cât și al dreptului intern, și adeseori chiar periculoasă Statelor, — a *heimathlos-ilor* sau *apatrizilor*, sub care denumiri sunt îndeobște cunoscute, persoanele lipsite de naționalitate. Cum în această categorie intrau și Evreii din România și cum autorii tratatelor doriau să rezolve și chestiunea naționalității lor — chestiune care, am văzut, că preocupase și pe negociatorii tratatului

¹⁾ Indigenatul servește de regulă în țările care făceau parte din vechea Austrie (Cisleithană), adică : Austria germană, Cehoslovacia, o parte din Statul Serbo-Croato-Sloven. Trentinul. El a fost organizat prin legea din 5 Dec. 1896 ; deși prima dată a fost introdus prin legea ungară XVIII din 1871. Era acordat oricărui individ, care după ce obținuse admiterea așezării în comună (Eingeberechtigung), stătuse acolo zece ani „în mod voluntar și neîntrerupt. (Art. 2) Funcționarii obțineau de plin drept indigenatul, din ziua întrării lor în funcție, în comună (Art. 10). Ar putea fi definit indigenatul, o naționalitate comunală. (Vezi J. F. Duparc loc. pag. 207 nota 1). Asupra acestei chestiuni și Cornelius-Alexandru Rudesco. loc. cit pag. 63—69.

²⁾ Tratatul cu Austria (art. 64 și 70), cu Bulgaria (Art. 51, 39 și 44.) cu Ungaria). (Art 56 și 61.) cu Turcia (Art. 123), cu Polonia, Ceho-Slovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, România, Grecia (Art. 3.).

³⁾ Tratatul cu Polonia, Ceho-Slovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, România și Grecia (Art. 4.)

⁴⁾ Tratatul cu Austria (Art. 65), cu Bulgaria (art. 52) cu Ungaria (art. 57), cu Polonia și Statele Aliate (art. 6.).

dela Berlin, au înscris în tratatul semnat de România, la Paris la 9 Decembrie 1919, un text special (art. 7) vizând chestiunea naționalității Evreilor¹⁾

În ceea ce privește Statele care nu sunt în mod exclusiv compuse din teritorii cedate în virtutea Tratatelor, dar care au fost numai mărite, se pune chestiunea suplimentară dacă schimbarea de naționalitate afectează pe supușii Statului cedant, domiciliiați sau născuți în vechile teritorii ale Statului mărit. Această chestiune este rezolvată în mod diferit. Astfel naționalitatea Statului Serbo-Croato-Sloven este conferită supușilor austriaci, unguri sau bulgari, domiciliiați sau născuți, nu numai pe teritoriul cedat, dar în general pe întreg teritoriul jugo-slav (art. 3). Grecia, din contra, limitează schimbările de naționalitate la supușii bulgari sau turci, născuți sau domiciliiați numai pe teritoriile transferate Greciei. (art. 3—4). Iar România întinde efectele domiciliului supușilor austriaci și unguri la întregul său teritoriu (art. 3), dar limitează pe acele ale nașterii la teritoriile românești noi (art. 4).

Este deasemeni de remarcant, că după unele tratate, domiciliul sau indigenatul conferă noua naționalitate *de plin drept*, numai în cazurile în care el nu este prea recent; în cazurile contrarii, o autorizație specială a Statului cesionar, este necesară.

Astfel art. 91 din tratatul dela Versailles dispune că supușii germani care își vor fi stabilit domiciliul lor pe teritoriile ce fac parte din Polonia posterior datei de 1 Ianuarie 1908, nu vor putea dobândi naționalitatea poloneză decât cu o autorizație specială a Statului polonez. Dispozițiuni analoage figurează în tratatele dela St. Germain (art. 71 și 76) și dela Trianon (art. 62), în ceea ce privește supușii austriaci și unguri stabiliți pe teritoriile Ceho-Slovaciei și ale Statului Serbo-Croato-Sloven, ca și în tratatul de la Neuilly (art. 39 și 44) în ceea ce privește supușii bulgari stabiliți pe teritoriile Serbo-Croato-Slovene sau ale Greciei²⁾.

¹⁾ Art. 7. este astfel conceput: „La Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains de plein droit et sans aucune formalité, les Juifs habitant tous les territoires de la Roumanie, et ne pouvant se prevaloir d'aucune autre nationalité“.

²⁾ Este de observat că elementul domiciliu este redat în tratate prin trei expresiuni sinonime; când tratatele vorbesc de indivizii „domiciliés“ (tratatul dela Versailles. art. 91 pentru Polonia; tratatul cu România. art. 4); când vorbesc de indivizii „établis“ (tratatul dela Versailles. art. 36 pentru Belgia; tratatul cu Bulgaria. art. 39 și 44; tratatul dela Sévres. art. 123); când, în fine, vorbesc de „habitants“ (tratatul dela Versailles art. 112 pentru Sleswig; tratatul cu România art. 7). (Vezi M. Niboyet. La Nationalité d'après les traités de paix qui ont mis fin à la guerre (Revue de Droit International et de Législation comparée. a. 1921. pag. 293). și Lucien Brun, loc. cit, pag. 143).

Cât privește al doilea element atributiv al noii naționalități, *nașterea* pe teritoriul cedat, ea trebuie să fie — după toate tratatele — cumulată cu *domiciliul părinților*¹⁾. S'a pus întrebarea, — din cauza neprecizunii termenilor — cu *domiciliul părinților* din care moment? Curtea permanentă de Justiție Internațională a răspuns la această întrebare — pusă de interpretarea legii poloneze asupra naționalității din 20 Ianuarie 1920²⁾ — prin avizul său din 15 Septembrie 1923 că „art. 4 din tratatul cu Polonia se referă numai la domiciliul părinților, *din momentul nașterii individului*“³⁾

Dar tratatele nu au înțeles numai să asigure indivizilor o naționalitate, deci o situație legală și normală în Statul în care își au interesele; ele au înțeles să-i rezerve și posibilitatea de a decide el însuși de soarta lui.

De aci stipularea *dreptului de opțiune*, mult perfecționat față de trecut.

Acest drept de opțiune, — recomandabil atât pentru individ, el fiind un corolar al libertății individuale, cât și pentru Stat, întrucât dă acestuia posibilitatea de a nu conserva naționali, care nu au nici o simpatie față de dânsul, deci pot fi periculoși, — se conferă mai multor categorii de persoane. Acestea sunt: *a)* Persoanele „în vârstă de mai mult de optsprezece ani“, stabiliți pe „un teritoriu care este sau care va fi recunoscut ca făcând parte“ dintr'un Stat ținut de tratatele minorităților.⁴⁾ *b)* Persoanele născute pe teritoriul unuia dintre aceste State, din părinți domiciliați acolo, deși în momentul intrării în vigoare a tratatului, ele nu sunt domiciliate acolo.⁵⁾ *c)* Persoanele care au dreptul de vot pe un teritoriu plebiscitar.⁶⁾ *d)* Persoanele care-și au indigenatul într'un teritoriul care face parte din fosta monarhie austro-ungară și care diferă prin *rasă* și *limbă* de majoritatea populației.⁷⁾ O dispoziție similară, dar care nu face mențiune decât de diferența de *rasă*, se găsește în tratatul de la Lausanne, pentru Turcia.⁸⁾ *e)* Persoanele, supuși

¹⁾ Art. 4 din tratatul cu Polonia și Statele Aliate spune: (La Pologne) reconnait comme ressortissants polonais de plein droit et sans aucune formalité, les personnes de nationalité allemande, autrichienne, hongroise ou russe qui sont nés sur le dit territoire des parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du présent traité, elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées“.

²⁾ Vezi A. de Lapradelle. La Loi polonaise de 1920 sur la Nationalité et les traités de Versailles. Paris. 1924.

³⁾ Série B. Recueil des avis consultatifs de la Cour. No. 7. pag. 21.

⁴⁾ Art. 3 din Trat. cu Puterile Aliate.

⁵⁾ Art. 4. din Trat. cu Puterile Aliate.

⁶⁾ Art. 79 din Trat. dela St. Germain.

⁷⁾ Art. 80 din Trat. dela St Germain; art. 64 din trat. dela Trianon.

⁸⁾ Art. 32 din Trat. dela Lausanne.

(ressortissants) ai unui Stat, care se găsesc în streinătate.¹⁾ și f)

Persoanele, supuși (ressortissants) ai unui Stat, în vârstă de mai mult de optsprezece ani, originari dintr'un teritoriu detașat de Turcia, în virtutea tratatului care conține această dispoziție, care se găsesc stabiliți în streinătate în momentul punerii în vigoare a acestui tratat. Cu condiția de a fi legați prin rasă, de majoritatea populației aceluși teritoriu și de a avea consimțământul guvernului care exercită acolo autoritatea, ei vor putea opta pentru naționalitatea teritoriului a cărui originari sunt „sub rezerva acordurilor care ar putea să fie necesare, între guvernele ce exercită autoritatea în ținuturile detașate dela Turcia și guvernele țărilor în care ei sunt stabiliți.”²⁾

Care sunt termenele înăuntrul cărora se poate exercita dreptul de opțiune? Este de remarcat că ele variază dela o categorie de persoane la alta, și chiar pentru aceeași categorie, dela un tratat la altul. Astfel, în cazul când noua naționalitate le-a fost conferită de plin drept, prin faptul *domiciliului* sau al *nașterii* pe teritoriul cedat, persoanele interesate pot într'un termen de *doi* ani, să renunțe la această naționalitate. Renunțarea se face înaintea autorităților competente ale Statului cesionar, în țara reședinței lor.

Efectul este conservarea vechii lor naționalități.³⁾ În cazul însă, când ele au schimbat de naționalitate prin faptul *domiciliului* sau *indigenatului*, persoanele interesate pot exercita dreptul de opțiune pentru patria lor desmembrată, într'un termen care variază în diferitele tratate, între *un* an și *doi* ani.⁴⁾

Tratatele din 1919—20 au inovat însă, în ceea ce privește exercitarea dreptului de opțiune, în aceea că el poate duce nu numai la conservarea vechii naționalități, — cum a fost întotdeauna cazul în tratatele anterioare războiului mondial, — ci poate avea ca efect și dobândirea naționalității aceluși Stat nou, creat sau mărit în urma desmembrării, de care sunt legați prin rasă sau limba lor.⁵⁾

*

Trebue încă să remarcăm în materia opțiunii, că tratatele recente, în dorința de a asigura unitatea de naționalitate în familie, au

¹⁾ Astfel Art. 40 din *Trat. dela Neuilly* prescrie această facultate pentru „.....les Serbes-Croates-Slovènes, ressortissants bulgares, se trouvant à l'étranger, à moins d'interdiction des lois étrangères, et qui n'ont pas déjà acquis une autre nationalité.”

²⁾ Art. 33 din *Trat. dela Lausanne*.

³⁾ Art. 4. al II. din *Trat. cu Puterile Aliate*.

⁴⁾ Art. 78 din *Trat dela St. Germain*; art. 63 din *Trat. dela Trianon*; art. 40 și 45 din *Trat. dela Neuilly*; art. 31 din *Trat. dela Lausanne*.

⁵⁾ Art. 80 din *Trat. dela St. Germain*; art. 32 din *Trat. dela Lausanne*.

prescris că opțiunea soțului va atrage pe aceea a soției sale și opțiunea părinților pe aceea a copiilor lor, mai mici de optsprezece ani. „Declarația soțului — spune al. II. din art. 4 al Tratatelor încheiate cu Puterile Aliate — va fi considerată ca având tărie pentru soția sa și aceea a părinților va fi considerată ca având tărie pentru copiii în vârstă de mai puțin de optsprezece ani“.¹) Cât privește copiii care au *exact* optsprezece ani, — despre a căror situație tratatele tac, — credem că lor trebuie să li se recunoască dreptul de opțiune. Această soluție este conformă atât cu spiritul liberal al recentelor tratate, cât și cu principiul doctrinar, că *naționalitatea nu se impune*. (A. Weiss)

*

Care sunt efectele opțiunii? Dacă până la exercitarea dreptului de opțiune, individul trebuie considerat ca național al Statului anexat, dat fiind că anexiunea are ca efect direct schimbarea de naționalitate; opțiunea odată făcută, are ca efect reîntoarcerea la naționalitatea veche, sau la aceea pe care optantul — în limita prevederilor tratatelor — înțelege să și-o însușească. Ca o consecință logică, opțiunea, atrage pentru optant obligația de a părăsi Statul, a cărui autoritate și naționalitate a refuzat-o. În termen de *un an* el trebuie să-și transporte domiciliul în Statul pentru naționalitatea căruia a optat. El își poate lua bunurile mobile și este liber de a-și conserva bunurile imobile pe care le posedă pe teritoriul Statului, în care și-a avut domiciliul anterior opțiunii.²) Nu ar trebui însă să se înțeleagă, că acele bunuri imobile, rămân într-o situație privilegiată, că deci nici un act de autoritate al Statului teritorial — cu caracter general și dictat de motive superioare de Stat, — nu ar putea să le atingă.

*

Pentru asigurarea eficacității dreptului de opțiune, tratatele au mers mai departe și au înscris garanții de exercitare a acestui drept.

Astfel prin art. 5. „(Polonia) se angajează să nu aducă nici o piedică la exercițiul dreptului de opțiune prevăzut prin tratatele

¹) Vezi și Art. 3, al. II

²) Vezi Art. 3. al III.: „Les personnes ayant exercé le droit d'option ci-dessus, stipulê devront, dans les douze mois qui suivront et à moins de dispositions contraires du Traité de Paix avec l'Allemagne, transporter leur domicile dans l'Etat en faveur duquel elles auront opté. Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire (polonais). Elles pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé de ce chef aucun droit de sortie.“ Vezi și art. 78 din Trat. de la Sf. Germain, art. 63 din Trat. dela Trianon, art. 40 și 45 din Trat. dela Neuilly, art. 126 din Trat. dela Lausanne.

încheiate sau care se vor încheia de către Puterile Aliate și Asociate cu Germania, Austria, Ungaria sau Rusia, și care permit interesărilor de a dobândi sau nu naționalitatea (poloneză)“. Această garanție este încă lărgită prin Tratat. dela St. Germain¹⁾, de la Lausanne²⁾, de la Neuilly³⁾, de la Trianon⁴⁾.

În fine, în același ordine de preocupări de reglementare a naționalității — ținând seamă atât de interesul indivizilor cât și de acel al Statului, — unele tratate au stipulat *emigrația în masă, voluntară și reciprocă*⁵⁾, ceea ce este conform principiilor de drept internațional, sau *obligatorie*⁶⁾, ceea ce evident reprezintă un regres⁷⁾.

*

III. O a treia categorie de drepturi, este recunoscută de către tratatele minorităților, fie individual *minoritarilor*, fie *grupurilor minoritare*, ca colectivități. Trebuie remarcat însă de la început, că aceste din urmă drepturi au un caracter excepțional și că ele sunt conferite numai câtorva grupuri minoritare. Dar, în general, stipulațiile respective prezintă un deosebit interes, pentru că ele conferă drepturi unor locuitori sau supuși (*ressortissants*) ai Statelor legate de tratatele minorităților, în calitatea lor specifică de *membri ai minorităților*.

A) 1) În prima grupă din această a treia categorie de drepturi stipulate de tratate — adică drepturi recunoscute individual minoritarilor, — un loc de frunte îl ocupă *libera întrebuințare a limbei*.

Această liberă folosire a limbei, este garantată într'un mod foarte larg. Dispozițiile respective constituiesc o inovație a tratatelor minorităților din 1919—20, întrucât în stipulațiile mai sus analizate, tratatele recente nu au făcut decât să urmeze precedentul tratatului dela Berlin.

Textul care domină această materie este art. 7 al. III și IV din tratatul cu Polonia: „Nu va fi edictată nici o restricție contra liberei folosiri de către orice supus (*ressortissant*) polonez a unei limbi oarecare, fie în relațiile particulare sau de comerț, fie în

¹⁾ Art. 81.

²⁾ Art. 35.

³⁾ Art. 56.

⁴⁾ Art. 65.

⁵⁾ Convenția din 27 Noiembrie 1919, încheiată la Neuilly între Grecia și Bulgaria „relative à l'émigration réciproque“.

⁶⁾ Convenția din 30 Ianuarie 1923, încheiată la Lausanne între Turcia și Grecia.

⁷⁾ Vezi J. F. Duparc. loc. cit. pag. 215—220 A. Mandelstam loc. cit. pag. 416—418, Tenekides: Le Statut des Minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques. (Revue Générale de Droit International Public. a. 1924 2-e série. t. VI. pag. 72—88).

materie de religione, de presă sau de publicațiuni de orice natură, fie în reunirile publice“.

„Fără a fi oprită stabilirea de către Guvernul polonez a unei limbi oficiale, înlesniri potrivite vor fi date supușilor (ressortissants) polonezi de altă limbă decât cea poloneză, pentru folosirea limbei lor, fie oral, fie în scris, înaintea tribunalelor“¹⁾.

Din acest text rezultă că dreptul de liberă folosire a limbei este recunoscut, cu un caracter de largă generalitate; și din acest punct de vedere se poate compara cu dreptul de liberă exercitare a unui cult. Pornind dela acest principiu, tratatele recunosc însă și pentru Stat, dreptul de a-și impune limba oficială, adică limba vorbită de majoritatea populației Statului respectiv. Este în aceasta o concretizare a intențiilor autorilor tratatelor, de a concilia drepturile Statului, cu acele ale individului minoritar. Rezultă în fine, că puțința pentru Stat de a-și stabili limba oficială, îl obligă de a acorda indivizilor minoritari, înlesniri de folosire a limbei lor înaintea tribunalelor.

S'a considerat că acest text inovator, este în oarecare măsură vag²⁾, pentru că el nu definește ceea ce trebuie înțeles prin cuvintele *limbă oficială* și nici care ar fi *înlesnirile potrivite* ce trebuiesc acordate minorităților înaintea justiției. Această chestiune a fost tratată de o serie de acte legislative emanând de la diferitele State, semnate ale tratatelor minorităților. Astfel sunt: *legea ceho-slovacă* din 20 Februarie 1920, *decretul ungar* din 21 Iulie 1923, *legile poloneze* din 21 Iulie 1924; sau convenția internațională germano-polonă din 15 Mai 1922.

În special legea ceho-slovacă dă interesante precizări asupra acestor termeni. După art. 1 al legii din 20 Februarie 1920 „limba ceho-slovacă este limba Statului, limba oficială a Republicei. Ea este limba: a) În care — sub rezerva dispozițiilor din art. 2 și 5 și cu excepția dispozițiilor din articolul relativ la teritoriul ruten — toate tribunalele, ministerele, stabilimentele, întreprinderile și organele Republicei își exercitează atribuțiile lor, își publică notificările și avizele lor; b) În care este stabilit textul principal al biletelor de Stat și al biletelor de bancă; c) Care este întrebuințată în armată pentru comandament și în serviciu“.

¹⁾ Art. 7 din Tratatul cu Polonia, Ceho-Slovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, art. 8 din Tratatul cu România, art. 53 din tratatul cu Bulgaria, art. 58 din tratatul cu Ungaria, art. 66 din tratatul cu Austria, art. 39 din tratatul cu Turcia (În acest din urmă tratat, textul este puțin modificat, în sensul că „înlesniri potrivite vor fi date supușilor (ressortissants) turci, de altă limbă decât cea turcă pentru folosirea orală a limbei lor înaintea tribunalelor“.)

²⁾ Vezi de ex. A. Mandelstam. loc. cit. pag. 420, J. F. Duparc. loc. cit. pag. 233 și urm., etc.

Cât privește *inlesnirile potrivite*, conținute în această lege, ele sunt mai largi, mai liberale chiar decât articolul corespunzător al tratatului.

Astfel de ex. se extinde întrebuințarea limbei materne și în armată, în raporturile cu soldații care nu știu limba cehoslovacă (art. 1 al. III), și înaintea autorităților administrative în arondismentele judiciare în care sunt cel puțin 20% de supuși (ressortissants) cehoslovaci, aparținători la o minoritate de limbă. În acest caz, tribunalele, autoritățile și organele Republicei, autoritățile autonome, corpurile alese ale arondismentului, sunt obligate de a primi cererile membrilor acestei minorități de limbă, redactate în limba lor și de a le răspunde nu numai în limba cehoslovacă, ci și în limba care a servit la redactare. (art. 2 al. I).

În general, legea limbilor cehoslovacă — la baza căreia este vechea concepție a legilor și circularilor austriace, în special ale lui Bach, cele mai adeseori neaplicate însă, — dă minorităților toate garanțiile care se pot concilia cu existența unui Stat centralist.¹⁾

Tratatul însă nu le precizează, nici nu le extind la folosirea limbei minoritare și înaintea autorităților administrative. Ele le recomandă numai înaintea tribunalelor. Din tăcerea tratatelor, rezultă că este necesară referirea la interpretările legislative ale Statelor care conțin minorități.

*

2. Tratatul minorităților stipulează, — în această categorie de drepturi — și foarte largi *drepturi culturale*. Ele constituiesc de asemenea o inovație a tratatelor din 1919—20. Se deosebesc de acele până acum analizate, prin faptul că aceste drepturi nu consideră pe individul minoritar numai în situația lui actuală, ci îi permit să-și conserve în viitor caracterul său distinctiv, prin asigurarea posibilității de a transmite și copiilor săi, tradițiile în care el însuși a crescut și a trăit. Foarte insistent reclamate și susținute de minoritari, aceste drepturi dau naștere adeseori la vehemente discuții de presă și în parlament, în diferitele State semnatare ale tratatelor minorităților.

Care sunt îndatoririle esențiale pe care tratatele le impun Statelor, în această ordine de idei, și care trebuie să fie justa lor interpretare, ținându-se seamă de ideile călăuzitoare ale acestor tratate ?

Dispozițiile referitoare la drepturile culturale, conferă minorităților următoarele prerogative: a) *dreptul a-și conduce aso-*

¹⁾ Vezi J. F. Duparc. pag. 236.

ciațiuni și școli particulare; b) introducerea limbei minoritare în învățământul public: c) repartizarea echitabilă a fondurilor care ar fi alocate de câte Stat, în scop de educație, de religie sau de caritate.

*

a) Dreptul minorităților de a-și crea și conduce asociațiuni și școli particulare — adică orice fel de instituții care au influență asupra formării intelectuale și morale a individului minoritar — este înscris în art. 8 al tratatului cu Polonia, și este produs în celelalte tratate¹⁾: „Supușii (ressortissants) polonezi, aparținând la minorități etnice, de religie sau de limbă, se vor bucura de acelaș tratament și de aceleași garanții, în drept și în fapt, ca și ceilalți supuși (ressortissants) polonezi. *Ei vor avea, în special, drept egal de a crea, conduce și controla, pe socoteala lor, instituții caritabile, religioase sau sociale, școli și alte stabilimente de educație, cu dreptul de a face, în mod liber, folosire de propria lor limbă și de a-și exercita în mod liber religionea lor*”.

Acest articol — care atașează dreptul minorităților de a-și crea asociațiuni și stabilimente de învățământ, la drepturile anterior stabilite: egalitate, liber exercițiu al cultului, liberă folosință a limbei — reglementează drepturile minorităților în materie de învățământ particular. Și textul acesta însă, a dat naștere la variate interpretări interesate, care au dus la concluzii contrarii spiritului călăuzitor al tratatelor.

Astfel s'a susținut că prin expresiunea „școli și alte stabilimente de educație”, tratatele au înțeles să confere minorităților, dreptul de a-și crea orice fel de școli superioare, universități, academii. etc. S'a invocat în sprijinul acestei afirmații și faptul că Germanii din Ceho-Slovacia au o Universitate la Praga, iar acei din Transilvania o Facultate la Sibiu. În realitate însă, ni se pare că tratatele au înțeles să garanteze minorităților posibilitatea de a obține în limba lor, numai educația și cultura elementară. Crearea de școli superioare nu ar putea deci să fie revendicată ca un *drept*, dar ea ar putea fi tolerată de Statul respectiv. În lipsa unui acord general între Statele interesate, soluția trebuie căutată în legislațiile interne.²⁾

Dreptul minorităților de a-și crea, conduce și controla asociațiunile de binefacere și școlile, de asemeni nu trebuie interpretat

¹⁾ Art 8 din trat. cu Ceho-Slovacia, Grecia, Statul Serbo-Croto-Sloven, art. 9^a din trat. cu România, art. 54 din Trat. cu Bulgaria, art. 58 din trat. cu Ungaria, art. 67 din trat. cu Austria, art. 40 din trat. cu Turcia.

²⁾ Trat. dela Brünn în art. 18 face să între în cuvântul școală, toate instituțiile de învățământ, de orice grad. Dar această este o soluție locală.

ca un drept absolut. Textul citat vorbește de un *dropt egal* cu acela al celorlalți supuși (ressortissants). Aceasta înseamnă că este vorba de un drept limitat, de legile generale ale Statului asupra asociațiilor și asupra învățământului. Statul are, în consecință, complectă libertate de a lua orice fel de măsuri, fie chiar *represive*,¹⁾ cu condițiunea însă, ca ele să aibă caracterul de generalitate.²⁾ Ele pot privi moralitatea, naționalitatea,³⁾ capacitatea, etc. persoanelor care vor să creeze sau să conducă astfel de instituțiuni....

*

În fine trebuie remarcat, că acest drept conferit minorităților nu se poate interpreta, ca excluzând dreptul de control al Statului. Astfel de teză s'a susținut,⁴⁾ invocându-se argumentul că nu există o dispoziție specială, care să-l consacre. Dar acest drept nu poate fi contestat, atât pentru că rațiunea de Stat îl impune, cât și pentru că el reese din conținutul altor dispozițiuni ale tratatelor minoritare. Astfel art. 11 din trat. cu România prescrie în mod categoric: „România acceptă de a acorda *sub controlul Statului Român*, comunităților Secuilor și Sașilor din Transilvania, autonomie locală, în ceea ce privește chestiunile religioase și școlare“.⁵⁾ Acest articol stipulează un tratament de favoare specială, pentru amintitele minorități. Ori dacă dreptul de control al Statului a fost recunoscut față de ele, au atât mai mult acest drept trebuie să fie recunoscut față de toate celelalte minorități. Dacă mai adăugăm că tratatele minorităților nu conțin nici o dispoziție care să pronunțe interzicerea acestui drept, că doctrina dreptului public⁶⁾ îl afirmă în mod expres, rezultă că *dreptul de control al Statului este în totul conform spiritului și literei tratatelor*.

Acest drept a fost afirmat în diferite legi și contravențiuni, făcute în scopul executării tratatelor minorităților.

Astfel în legea cehoslovacă asupra învățământului, din 3 Aprilie 1919, se spune: „Stabilimentele private de învățământ și educație

¹⁾ Fr. Larnaude. Cours de Droit Public (a. 1919—20).

²⁾ Astfel Constituția Ceho-Slovacă (art. 120) nu permite „...la fondation d'établissements privés, d'instruction ou d'éducation, que dans les limites des lois ...L'administration d'Etat exerce le contrôle supérieur et administre toute l'instruction et l'éducation.“ Vezi analiza acestui text în J. Lucien Brun. „Le Problème des minorités devant le Droit International. Lyon. 1923 pag. 159.

³⁾ De ex. privitor la naționalitate, trat. dela Brünn — în deobște liberal — precizează (art. 17): „Sont seuls autorisés à diriger les écoles privées et établissements d'éducation, les citoyens de l'Etat, dans lequel sont situés ces établissements.“

⁴⁾ Vezi Kipa din 6 Maiu 1920, reproduș în Documentation catholique t. V. pag. 318.

⁵⁾ Vezi și art. 12 din trat. cu Grecia, privitor la autonomia Valahilor din Pind.

⁶⁾ Vezi de ex. F. Larnaude. Principes de Droit Public. Paris 1902.

sunt sub supravegherea administrației Statului.“ Apoi legea română asupra învățământului particular din 19 Dec. 1925 prevede în această materie: „Toate școalele particulare sunt puse sub supravegherea și controlul Ministerului Instrucțiunii. ...Controlul școalelor particulare este efectuat prin Minister cu ajutorul revizorilor, inspectorilor școlari și a delegaților lor speciali (aceștia din urmă cu o autorizație scrisă), care au dreptul de a vizita localul, de a asista la lecțiuni și examene, de a examina și de a inspecta arhiva, dresând proces verbal de constatări făcute. Direcțiunile școalelor particulare sunt obligate de a ușura acest control, dând toate explicațiile necesare organelor de control“.¹) Dintre acordurile internaționale, să semnalăm convenția germano-poloneză, care în art. 102 spune: „Dreptul acordat unei minorități de a supraveghea școalele particulare nu aduce întru nimic atingere dreptului de supraveghere a autorităților Statului.“ Deasemeni Tratatul de la Brünn specifică; „dreptul... de a crea și conduce școli particulare și stabilimente de educație nu scutește minoritatea de prescripțiile generale în vigoare în țară și în special, dreptul de control recunoscut minorității, nu aduce prejudicii dreptului de control al Statului.“

De unde reiese că *dreptul de control pe care-l posedă membrii minorității, este un control de primă instanță; cel definitiv și real rămânând în atributele Statului.*

*

Minoritățile dispun însă în domeniul cultural, de un drept categoric, anume acela „de a folosi în mod liber propria lor limbă în aceste stabilimente“.

Acest drept este foarte larg, fără a mege însă până acolo încât să anuleze dreptul Statului de a face ca în acest fel de învățământ, un număr de ore să fie afectat studiului limbei Statului respectiv. Dreptul de liberă folosire a limbei minoritare a fost de asemenea afirmat, în diferite legi și convențiuni. Astfel convențiunea germano-poloneză relativă la Silezia de Sus,²) astfel legea cehoslovacă din 3 Aprilie 1919, decretul ungar din 21 Iunie 1923, legea poloneză din 31 Iulie 1924, legea română a învățământului particular din 19 Dec. 1925. *Legea română are un pronunțat caracter liberal care trece chiar dincolo de prevederile tratatelor.*

După ce proclamă că „limba de învățământ în școlile particulare frecventate de elevi ai căror părinți sunt de origine română, este limba română“³), ea prevede că „limba de învățământ în școa-

¹) Legea învățământului particular din 19 Dec. 1925. Art. 5, 81, 82.

²) Vezi art. 99.

³) Art. 34.

lele particulare frecventate de către elevi a căror limbă maternă este alta decât aceea a Statului, va fi stabilită de către susținătorii școlii. În aceste școli nu vor fi primiți decât elevi a căror limbă maternă este limba de învățământ a școlii¹⁾. În școlile evreiești limba de învățământ este limba română sau cea evreească²⁾.

Trebuie precizat însă, că dreptul de liberă folosire a limbei minoritare nu se întinde și la raporturile de serviciu, pentru că școala particulară minoritară nu este în afară de cadrul general al stabilimentelor școlare, deci în afară de cadrul administrativ. Pentru acest motiv, limba oficială a Statului este limba raporturilor de serviciu. Trat. din Brunn este categoric în această privință. El declară că „dreptul recunoscut minorităților de limbă în articolele precitate, de a-și întrebuința în voe propria lor limbă în aceste școli și stabilimente de educație, nu se întinde decât la școală, dar nu la raporturile de serviciu supus prescripțiilor generale asupra folosirii limbilor.“

Deasemeni Statul dispune de dreptul de a face ca studiul limbei oficiale să fie *obligatoriu* în aceste școli particulare (confesionale) ale minorităților. Acest drept a fost formal recunoscut și de către Consiliul Soc. Naț. în rezoluția luată cu ocazia analizei petiției Bisericii reformată, unitară și catolică din Transilvania asupra proiectului de lege română a învățământului particular, primită la Secretariatul din Geneva la 6 Maiu 1925³⁾.

*

Tratatele minorităților au omis să se preocupe de un aspect al situației juridice a școlilor și institutelor particulare minoritare, anume de chestiunea *dreptului de eliberare de certificate*. Această lacună a fost însă complectată pe cale de legislație internă, în diferitele State semnatare ale tratatelor, sau pe cale de convențiuni interpretative. Soluția a fost dintre cele mai liberale

Astfel legea cehoslovacă din 3 Aprilie 1919 stipulează: „Școlile primare particulare, agreate de Stat, după publicarea acestei legi și supuse supravegherii Statului, au dreptul de a elibera certificate care au aceeași valoare ca și acele eliberate de către școlile naționale publice“⁴⁾. Și apoi: „Este locul de a se acorda școlilor particulare stabilite înaintea publicării acestei legi, dreptul de a fi asimilate cu școlile publice, dacă în cursul unei supravegheri

¹⁾ Art. 35.

²⁾ Art. 36.

³⁾ Vezi C. A. Rudescu loc cit. p.g. 143—147.

⁴⁾ Art. 11.

exercitată timp de o lună de către inspectorul școlar al districtului, nici un obstacol esențial nu va fi fost descoperit.”

Dispozițiuni asemănătoare conțin convențiunea germano-poloneză referitoare la Silezia de Sus¹⁾ și tratatul dela Brünn²⁾.

Cât privește legea română asupra învățământului particular, și ea conferă școalelor particulare — cu îndeplinirea anumitor condițiuni — dreptul de a elibera „atestate și certificate constatatoare de studiile făcute în școală”³⁾. Această lege a fost recunoscută de către *Comitetul Minorităților*, — chemat a analiza suscitata petițiune a Bisericii reformată, unitară și catolică din Transilvania, — ca „mai generoasă față de minorități decât ar fi cerut-o stricta aplicare a dispozițiilor tratatului”⁴⁾.

*

b) În afară de dreptul de a-și crea și întreține școale particulare — consacrat prin art. 8 din Trat. cu Polonia și reprodus în celelalte tratate, — minoritățile dispun și de *dreptul de a li se face folosită limba proprie chiar și în școlile publice*. Într’adevăr, art. 9 al. I din tratatul cu Polonia obligă Statele de a acorda „în orașele și districtele în care rezidă o *proporție considerabilă* de supuși (ressortissants) (polonezi), de altă limbă decât limba (polonă), *înlesniri potrivite* care să garanteze că în școlile primare instrucția va fi dată în propria limbă a copiilor acestor supuși (ressortissants) (polonezi). Această stipulație nu va împiedeca guvernul (polonez) de a face obligatoriu învățământul limbei poloneze în amintitele școale”⁵⁾. Care a fost rațiunea introducerii acestui text? Autorii tratatelor au pornit dela ideea, că adeseori din motive de ordin financiar sau din lipsă de personal didactic, minoritățile nu vor putea să-și creeze și să susțină școli particulare. Și atunci pentru a stabili o operă de justiție cât mai complectă, ei au căutat să ofere un învățământ special pentru minoritari în cadrul școlilor publice, oficiale. Totuși mai mult încă de cât cele precedente, și acest text a ridicat numeroase critice din partea minorităților, unele

¹⁾ Art. 128.

²⁾ Art. 19.

³⁾ Art. 68.

⁴⁾ Procesul-Verbal al Comitetului de Trei din 18 Martie 1926.

⁵⁾ Acest text se găsește reprodus în art. 58 din Trat. cu Austria; art. 55 din Trat. cu Bulgaria; art. 59 din Trat. cu Ungaria; art. 9 din Trat. cu Statul Serbo-Croato-Sloven, cu Grecia, cu Cehoslovacia. (Acest tratat cu Cehoslovacia nu conține cuvintele „în școlile primare”; vorbește în general de instrucție, fără vre-o limitare; ceea ce dă un aspect mai liberal dispozițiilor în chestiune); art. 10 din Trat. cu România; art. 41 din Trat. cu Turcia (deși în fapt, învățământul public în Turcia interesează puțin minoritățile creștine, acestea frecventând propriile lor școale).“

justificate, altele însă formulate sub influența unor motive dubioase, de ordin politic. Astfel s'a semnalat ca o primă obiecție, că această clauză nu are aceiaș forță obligatorie, ca acele precedente, față de Statele semnatare, ea nefind considerată pentru ele ca o *lege fundamentală* și că se aplică în unele State, numai la teritoriile care au suferit schimbări de suveranitate.¹⁾ Apoi, că beneficiul art. 9. al. I. se întinde numai la minoritățile de limbă, nu și la acele de religiuine; de învățământul confesional nu este vorba. În fine, s'a mai obiectat, că însăși executarea acestei dispozițiuni este în funcție numai de buna-voință a Statelor obligate, pentru că textul respectiv conține termeni vagi, susceptibili de o cât de restrictivă interpretare din partea Statului; acești termeni sunt: *proporție considerabilă și înlesniri potrivite*.²⁾

Dar aceste obiecțiuni trebuiesc mult atenuate, pentrucă în practică, Statele semnatare — cu toată opoziția firească contra unei interpretări extensive a tratatelor minorităților — au aplicat dispozițiunea cuprinsă în art. 9, în mod liberal. Aceleași convențiuni interpretative ale tratatelor, ca și diferitele legi școlare posterioare anilor 1919—20, au ținut seamă de respectarea dispozițiunii privitoare la folosirea limbei minoritare în învățământul public. Dacă ele dau o importanță preponderentă limbei oficiale, aceasta nu este de cât conform însuși principiului de bază din tratatele minorităților. În special convențiunea germano-poloneză privitoare la Silezia-de-Sus și acordul româno-iugoslav semnat la Bled, la 17 August 1927 au precizat conținutul termenilor: *înlesniri potrivite și proporție considerabilă*.

*

c) A treia clauză a tratatelor referitoare la *drepturile culturale*, privește cazul când vor fi afectate sume din fondurile publice pentru instituțiile particulare: opere de caritate și școli. Este o dispoziție novatoare, de o considerabilă importanță, care figurează în toate tratatele.

În elaborarea acestei dispozițiuni adiționale, autorii tratatelor au pornit de la ideea că pentru a putea rezista concurenței școalelor de Stat și pentru a putea astfel beneficia de avantajile garantate prin articolele precedente, instituțiile particulare minoritare, școli și alte stabilimente de cultură, trebuiesc să aibă un ajutor financiar echitabil, din partea Statului.

¹⁾ Pentru Grecia și Statul Serbo-Croato-Sloven ea se aplică la teritoriile dobândite de'a 1 Ianuarie 1913; pentru supușii (ressortissants) polonezi de limbă germană, la teritoriile supuse Germaniei la 1 August 1914 (art. 9 al. III)

²⁾ Vezi J. L. Brun. loc. cit. pag. 160—163.

De aci obligația pentru State : „În orașele și districtele în care locuiește o *proportion* considerabilă de supuși (ressortissants) (polonezi), aparținând la minoritățile etnice, de religie sau de limbă, aceste minorități își vor vedea asigurate o parte *echitabilă* în beneficiul și afectarea sumelor care le-ar putea fi atribuite din fondurile publice, prin budgetul Statului, bugetele municipale sau altele, în scopuri de educație, de religie sau de caritate¹⁾. Este de remarcat și aci că liberalismul concretizat în acest text, suferă din cauza caracterului vag al unor termeni, esențiali pentru aplicarea prescripțiilor formulate. Într'adevăr termenii ca *proportion* considerabilă de minoritari, parte *echitabilă*, pot da loc la interminabile discuții, la variate interpretări. Apoi se poate pune întrebarea : cine sunt beneficiarii acestor dispozițiuni ? S'a răspuns că sunt *minoritățile*, ca *persoane morale*, și nu supușii (ressortissants) aparținând unei minorități ; minoritățile deci ar avea dreptul de a li se asigura o parte echitabilă, din fondurile publice. Dar acest punct de vedere este cu totul greșit juridicește, pentru că nici o dispoziție expresă nu există în tratate, din care să rezulte că minorităților li s'ar fi recunoscut personalitatea morală. Termenul *minorité* nu a fost întrebuințat de către redactorii art. 9, decât printr'o nebagare de seamă sau ca o prescurtare pentru termenul „*personnes ou institutions minoritaires*“²⁾. Această teză a fost susținută și de către Ministrul de Externe al Ceho-Slovaciei, Ed. Beneš, într'o scrisoare din 5 Aprilie 1923, adresată către Președintele Consiliului Soc. Naț : „... conform termenilor tratatelor minorităților, persoanele care aparțin minorităților de rasă, de religie, sau de limbă, nu sunt nici de cum constituite ca persoane morale“³⁾. Astfel fiind, neexistând o organizație a minorității, fie și rudimentară, — care să fie recunoscută de tratate — rezultă că în fața Statului, distribuitor de fonduri, nu există nici o colectivitate, ci numai individualități izolate ; persoane minoritare, instituții minoritare. În practică deci, diferitele persoane sau instituțiuni minoritare — și nu minoritățile ca entități colective, — vor avea eventual dreptul la o parte echitabilă din fondurile publice. Călăuzit de considerațiuni de echitate și de oportunitate, Statul *repartizator direct*, are dreptul de a împărți fondurile, între instituțiile majoritare și acele minoritare.

¹⁾ Art. 9 al. II. din Tratat cu Polonia, Ceho-Slovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, Grecia, art. 10 din Tratat cu România, art. 55 din Tratat cu Bulgaria, art. 58 din Tratat cu Austria, art. 59 din Tratat cu Ungaria, art. 41 din Tratat cu Turcia.

²⁾ Vezi A. Mandelstam. loc. cit. pag. 435.

³⁾ Vezi Journal Officiel de la Société des Nations, Juillet. 1923 No. 7. pag. 717.

De la această interpretare principială, care constituie dreptul comun, trebuiesc stabilite câteva excepții. Ca o consecință a condițiilor specifice de dezvoltare istorică, unele minorități au o existență autonomă și o organizație proprie, mai mult sau mai puțin perfecționată, recunoscută de către dreptul public al Statelor. Astfel sunt comunitățile creștine din Turcia, reprezentate oficial înaintea Guvernului otoman, prin Patriarhatele lor. Apoi sunt Evreii din Polonia, *comunităților* cărora (*comunități de cult* în Galiliia și *comunități evreiești* în Polonia rusă), dreptul modern polonez le recunoaște personalitatea morală. Tratatul minorităților au înțeles să țină seamă de aceste particularități juridice. De aceea art. 10 din tratatul cu Polonia stipulează: „Comitete școlare, desemnate pe loc de către comunitățile evreiești ale Poloniei, vor asigura, sub controlul general al Statului, repartizarea *părții proporționale* din fondurile publice afectate școlilor evreiești în conformitate cu articolul 9, ca și organizarea și dirijarea școlilor.“ De asemenea tratatul din Sèvres, a menținut aceiași situație în folosul comunităților creștine din Turcia. Art. 148 conținea dispoziția următoare: „Fondurile în chestiune vor fi vărsate reprezentanților calificați ai *comunităților* interesate.“ Trat. de la Lausanne însă, lovind în vechile privilegii ale comunităților creștine, atenuiază în mod simțitor această dispoziție. El prescrie în art. 41 că „fondurile în chestiune, vor fi vărsate reprezentanților calificați ai *stabilimentelor și instituțiilor* interesate.“

*

B) A două grupă din această categorie de drepturi, privește *minoritățile, ca entități colective*. Ele sunt referitoare la *reprezentarea proporțională* în corpurile electivale ale Statului și la *autonomie* care poate fi *locală sau personală*. Au un caracter de excepțiune, pentru că sunt stipulate numai în favoarea unor anumite *minorități etnice*, constituind astfel o derogare de la ideea fundamentală a tratatelor din 1919—20, care în regulă generală, nu recunosc minoritățile ca colectivități, dotate cu personalitate juridică. Aceste drepturi rezultă dintr-o serie de *clauze speciale* ale tratatelor minorităților.

*

1. În această categorie, trebuie în prealabil să amintim dispozițiunea înscrisă în art. 11 cu Polonia, privitoare la repausul săptămânal al Evreilor: „Evreii nu vor fi constrânși să îndeplinească acte care să constituie o încălcare a Sabbath-ului, și nu vor putea fi loviți de vreo incapacitate dacă refuză să se prezinte

înaintea tribunalelor, sau să îndeplinească acte legale în ziua Sabbat-ului. Totuși, această dispoziție nu va dispensa pe Evrei de obligațiile impuse tuturor supușilor (ressortissants) polonezi, în vederea necesităților serviciului militar, a apărării naționale sau a menținerii ordinii publice.

„Polonia declară intențiunea sa de a se abține să prescrie sau să autorizeze alegeri, fie generale, fie locale, care să aibă loc Sâmbăta; nici o înscriere electorală sau alta nu va trebui, în mod obligatoriu, să se facă Sâmbăta.“ Acest text, care consacră repaosul săptămânal al Evreilor, a fost cerut cu insistență în memorandum-ul delegațiilor evreești, adresat Conferinței de Pace. Memorandum-ul cerea și posibilitatea de a utiliza Dumineca pentru interesele lor; ceea ce Conferința Păcii nu a admis, după cum nici legea repaosului duminical, ulterior votată în Polonia, nu a ținut seamă de această cerere.

Dispozițiunea din primul aliniat al articolului suscitată, a fost reprodușă și în art. 10 al tratatului cu Grecia, cu deosebirea că stipulațiunea respectivă nu va fi aplicată decât în „orașele sau districtele în care locuiește o *proporție considerabilă* de supuși (ressortissants) greci de religie evreească.“

În fine, tratatul dela Lausanne a înscris în favoarea supușilor (ressortissants) turci aparținând minorităților ne-musulmane, în afară de prescripțiile privitoare la respectul zilei de repaos săptămânal, a stipulațiune cu caracter mai general, care garantează aceste minorități contra oricărei încercări de a le constrânge „să îndeplinească vreun act, care să constituie o încălcare a credinței lor, sau a practicelor lor religioase.“ (art. 43)¹⁾ O paralelă între acest articol și acel corespunzător din trat. cu Polonia, ne duce la concluzia că măsuri mult mai largi se prescriu în favoarea „supușilor turci aparținând la minoritățile ne-musulmane“ decât în favoarea Evreilor polonezi. Explicația constă în situația specifică a Imperiului Otoman, și în raporturile încordate, de durată seculară, între majoritatea populației și minoritățile acestui Stat, aproape inadaptabil la condițiunile vieții juridice moderne.²⁾

*

2. Privitor la *reprezentarea proporțională* se găsesc dispozițiuni speciale în tratatele încheiate la Sèvres, cu Turcia, Armenia

¹⁾ Dispoziții asemănătoare — de mai restrânsă aplicațiune însă — conținea și trat. din Sèvres (art. 150).

²⁾ Dealtfel tratatele ținând seamă de animozitatea existentă între elementul turc și populațiile creștine, au înscris dispozițiuni și pentru protecțiunea musulmanilor. Vezi art. 14 din Trat. cu Grecia și art. 10 din Trat. cu Statul Serbo-Croato-Sloven.

și Grecia. Ele nu au de alt fel decât o însemnătate istorică pentru că Tratatul de la Lausanne a făcut să dispară Armenia, a restituit Adrianopolul Turciei și a suprimat orice clauză referitoare la reprezentarea proporțională a minorităților. Reamintirea acestor dispozițiuni este interesantă însă, din punctul de vedere al principiilor dreptului internațional, a căror transformare și evoluție se continuă.

Art. 145 al. III. din Tratatul cu Turcia specifică: „Guvernul otoman va prezenta *Puterilor Aliate*, într'un termen de *doi ani* dela punerea în vigoare a prezentului tratat, un proiect de organizare al sistemului electoral, bazat pe principiul reprezentării proporționale a minorităților etnice“.

Apoi art. 4 din Tratatul cu Armenia stipulă: „Guvernul armean va prezenta într'un termen de *doi ani*, începând dela punerea în vigoare a prezentului tratat, *Principalelor Puteri Aliate* un proiect de sistem electoral, care să țină seamă de minoritățile etnice“. În fine art. 7 din Tratatul cu Grecia prescrie: „În special, Grecia se angajează să introducă într'un termen de *trei ani* dela punerea în vigoare a prezentului tratat, un sistem electoral care să țină seamă de minoritățile etnice. Această dispoziție nu este aplicabilă decât noilor teritorii dobândite de Grecia, posterior datei de 1 August 1914“; iar art. 15 din acelaș tratat, dispune; „Grecia se angajează, într'o perioadă de *un an* dela punerea în vigoare a prezentului tratat, să supună aprobării *Consiliului Soc. Naț.* un proiect de organizare pentru orașul Adrianopol. Acest proiect va institui un Consiliu municipal, în care diferitele elemente etnice care rezidă actualmente în sus numitul oraș vor fi reprezentate. Musulmanii vor avea dreptul de a participa la funcțiunile executive“. Rațiunea acestei dispoziții este fără îndoială în compoziția mixtă a populației orașului, în care numărul elementului musulman este foarte ridicat, cât și în amintirile istorice care îl leagă de Turcia. Deasemeni dispozițiuni analoge sunt stipulate, în ceea ce privește orașul Smirna, pe care tratatul îl lasă sub suveranitatea nominală a Turciei, dar transferă exercițiul acestei suveranități, Greciei: „Un parlament local, va fi instituit la Smirna, cu un sistem electoral, propriu să asigure reprezentarea proporțională a tuturor fracțiunilor populației, cuprinzând în acestea și minoritățile etnice, de limbă sau de religie“.

Observăm, din comparația acestor texte, că formulele întrebunțate nu sunt aceleași. Astfel dacă obligația contractată începe pentru toate Statele semnatare ale tratatului de la Sèvres, *dela punerea în vigoare a prezentului tratat*, termenul de executare variază, dela

Stat la Stat, între *unul și trei ani*. Apoi Grecia și Armenia trebuiesc să *țină seamă* de dreptul minorităților etnice, pe când Turcia este *obligată* să introducă *reprezentarea proporțională*. Între aceste două formule nu există sinonimie completă; *prima* este susceptibilă de a traduce în fapt numeroase sisteme de reprezentare a minorităților, fără ca totuși această *reprezentare* să fie *proporțională*.

În fine, putem remarca, că în timp ce Turcia este obligată să prezinte proiectul de sistem electoral *tuturor Puterilor Aliate*, Armenia este obligată să prezinte acest proiect numai *Principalelor Puteri*, iar Grecia este, în general, scutită de obligația acestei prezentări; prin excepție, Grecia este ținută să prezinte statutul orașului Adrianopole, aprobării Consiliului Societății Națiunilor.

Cât privește cadrul de aplicațiune al acestor dispozițiuni, el se întinde sau la totalitatea teritoriilor supuse suveranității acestor State — cazul Turciei și al Armeniei, — sau numai la o parte din aceste teritorii, care se deosebesc de celelalte printr'un Statut particular — cazul Greciei¹⁾.

*

3. Unele tratate conțin dispozițiuni speciale, referitoare la *autonomia locală* sau *personală* mai mult sau mai puțin întinsă, recunoscută unor minorități, *nominal* determinate. Sunt dispozițiuni excepționale, novatoare, în tratatele din 1919—20, care privesc câteva minorități din Europa Centrală sau Orientală, a căror autonomie de caracter mai mult sau mai puțin limitat, a existat și în trecut. Dar, în general, tratatele nu au admis autonomia decât cu mare prudență — făcând din octroierea ei o măsură excepțională, — pentru ca astfel să nu prejudicieze unității Statelor respective.

Articolele 10, 11, 12 și 13 din tratatul cu Ceho-Slovacia privește autonomia *Rutenilor* de la sud de Carpați; art. 13 din tratatul cu România privește autonomia *Sașilor* și *Secuilor* din Transilvania; art. 12 și 13 din tratatul cu Grecia este referitor la comunitățile monastice ne-grece de Muntele Athos, și la *Valahii* din Pind. Deasemeni tratatul din Sèvres conferea autonomie locală *Kurzilor*, garanții speciale *Asirienilor*, și recunoștea independența completă a *Armenilor*. În afară de aceste tratate, Estonia prin legea din 12 Februarie 1925 a recunoscut autonomia *culturală* a minorităților; iar Constituția lituaniană conține dispozițiuni asemănătoare.

*

¹⁾ Interpretare care rezultă din comparația celor trei texte: art. 145, art. 4 și art. 7.

a) Cea mai întinsă autonomie *locală* a fost acordată *Ruteniei dela sud de Carpați*, atașată Statului Ceho-Slovac. Tratatul cu Ceho-Slovacia stipulează în această materie: „Ceho-Slovacia se angajează a organiza teritoriul Rutenilor la sudul Carpaților, în frontierele fixate de către Principalele Puteri Aliate și Asociate, sub forma unei unități autonome în interiorul Statului Ceho-Slovac, dotată cu cea mai largă autonomie, compatibilă cu unitatea Statului Ceho-Slovac¹⁾).

„Teritoriul Rutenilor de la Sud de Carpați va fi dotat cu o Dietă autonomă. Zisa Dietă va exercita puterea legislativă în materie de limbă, de instrucție și de religione, ca și pentru chestiunile de administrație locală și pentru toate celelalte chestiuni pe care legile Statului Ceho-Slovac i le-ar atribui. Guvernatorul teritoriului Rutenilor va fi numit de către Președintele Republicei Ceho-Slovace și va fi responsabil înaintea Dietei rutene²⁾).

„Ceho-Slovacia agreează ca funcționarii teritoriului Rutenilor să fie aleși, pe cât va fi posibil, printre locuitorii acestui teritoriu³⁾).

În afară de această autonomie „Ceho-Slovacia garantează teritoriului Rutenilor o reprezentare echitabilă în Adunarea legislativă a Republicei Ceho-Slovace, în care acest teritoriu va trimite deputați aleși conform Constituției Republicei. Totuși acești deputați nu se vor bucura de drepturile de vot în Dieta Ceho-Slovacă, în toate materiile legislative de aceeași natură, ca acelea atribuite Dietei rutene⁴⁾).

*

Teritoriul asupra căruia se aplică aceste dispozițiuni, este situat pe versantul sudic al Carpaților, în partea răsăriteană a Slovaciei. El cuprinde Comitatele Bereg, Ugocsa și Marmaros și partea răsăriteană a Comitatului Uzhorod; este un teritoriu cam de 11.000 km² cu 600.000 de locuitori.

Având o fizionomie proprie, diferențiată profund de aceea a Slovaciei — ceea ce a impresionat Conferința Păcii — o reglementare cu totul excepțională a fost stabilită prin tratate, în favoarea acestui teritoriu.

Autonomia acordată prin tratate este destul de largă; ea dă Rutenilor o libertate aproape completă în materie administrativă

¹⁾ Tratatul cu Ceho-Slovacia art. 10.

²⁾ Tratatul cu Ceho-Slovacia art. 11.

³⁾ Tratatul cu Ceho-Slovacia art. 12.

⁴⁾ Art. 13. Detaliile pentru aplicarea acestei dispoziții, sunt în legea electorală Ceho-Slovacă din 3 Februarie 1920: „Le 22ème cercle électoral a le siège de sa commission à Uzhorod; il est formé par le territoire russo-carpathique; ce cercle électoral élit 9 députés.”

și culturală. Ei își pot elabora astfel legile referitoare la întreținerea limbei lor, la exercițiul religiei lor, la funcționarea școalelor lor. Pe de altă parte, ei sunt administrați și judecați de către funcționari aleși din mijlocul lor. Rutenii se bucură astfel de o *self*-administrație și *self*-legislație complectă în domeniile referitoare la caracterul lor distinctiv de minoritate organizată; este un regim juridic mult asemănător cu acela al unor posesiuni britanice.

Acest regim excepțional, de favoare, nu a împiedecat totuși ca Rutenii să se plângă adeseori înaintea Societății Națiunilor contra Statului Ceho-Slovac.

*

b) Un alt caz de autonomie *locală*, în materie școlară și religioasă, — mai puțin întinsă însă — este prevăzut prin tratatul cu România, în favoarea comunităților *Șașilor* și *Secuilor* din Transilvania.

Art. 11. din acest tratat este astfel conceput: „România agreează de a acorda, sub controlul Statului Român, comunităților Secuilor și Șașilor din Transilvania, autonomia locală în ceea ce privește chestiunile religioase și școlare.” *University Library Cluj*

Autonomia aci prevăzută are deasemeni un caracter *local*; ea este limitată însă la domeniul religiei și al școalei și se exercită sub controlul Statului Român. Nici un organ care să reprezinte juridicește minoritatea și care să aibă calitatea de a o reprezenta înaintea Statului, nu este prevăzut de tratat. Este deci o formă de autonomie mai redusă decât aceea acordată Rutenilor; explicația constă în diferența de condițiuni istorice, geografice și etnografice ale minorităților respective¹⁾

Statul Român, înțelegând să respecte textul art. 11, Șașii ca și Secuii se bucură de o libertate largă. Legea învățământului particular din 19 Febr. 1925 le asigură posibilități de dezvoltare culturală normală, în cadrul Statului Român.

*

c) În fine art. 12 din Tratatul cu Grecia, stipulează o autonomie religioasă și școlară pentru Valahii din Pind. Prin acest text, Grecia „convine să acorde sub controlul Statului helenic, comunității Valahilor din Pind, autonomie locală în ceea ce privește chestiunile religioase, caritabile, sau școlare.” Este vorba deci, de

¹⁾ Pentru trecutul istoric al Șașilor și Secuilor. vezi: N. Iorga. Ce sunt și ce vor Șașii din Ardeal? Buc. 1919. C. A. Rudesco. loc cit. pag. 95—97; J. F. Duparc. loc. cit. pag. 261—264; C. D. Teutsch. Geschichte der Siebenbürger Sachsen (Leipzig. a. 1916.)

o autonomie culturală, pusă sub controlul Statului Grec.¹⁾ Iar prin art. 13 Grecia acceptă să recunoască și să mențină drepturile tradiționale și libertățile de care se bucură comunitățile monastice negrecești din muntele Athos, după dispozițiile art. 62 a Tratat. de la Berlin. Conform al. II. al acestui art. călugării din Muntele Athos, oricare ar fi țara lor de origine vor fi menținuți în posesiunile și avantajile anterioare, și se vor bucura fără vre-o excepție, de deplină egalitate de drepturi și prerogative.

Am spus că tratatele au prevăzut și unele cazuri de autonomie *personală*; ele sunt conținute în unele clauze ale tratatelor cu Turcia, Grecia, Jugo-Slavia și Armenia. Au fost determinate atât de raporturile existente între majoritățile și minoritățile respective, cât și de situația diferită în Statutul personal al indivizilor *creștini* din Turcia, și *musulmani* din Statele creștine balcanice.

Față de *creștinii* din Turcia, tratatul de la Sèvres — suprimând regimul capitulațiilor, care le conferise în trecut o situație de privilegii²⁾ — a instituit un regim diferit de acela stabilit prin celelalte tratate. Acest nou regim, — care de altfel, în liniile sale generale, se mărginește la menținerea *statului quo*, — isvora din convingerea pe care o aveau autorii tratatului de la Sèvres, că națiunea turcă nu a ajuns la acelaș grad de civilizație ca celelalte popoare. Masacrele organizate contra Armenilor îi adusesese la această justificată convingere. Deaceia au înscris în art. 146 și 149 o autonomie religioasă, școlară și anumite prerogative judiciare în favoarea creștinilor din cuprinsul Imperiului Otoman. Intr'adevăr prin art. 149 „guvernul otoman se angajează să recunoască și să respecte autonomia bisericească și școlară a oricărei minorități etnice din Turcia. În acest scop și sub rezerva dispozițiilor contrare din prezentul tratat, guvernul otoman va confirma și va susține în viitor, în toată întinderea lor, prerogativele și imunitățile de ordin religios, școlar sau judiciar, acordate de către Sultani raselor nemusulmane în virtutea ordonanțelor speciale sau a decretelor imperiale (firmane, hatiuri, berate etc), ca și prin ordine ministeriale

¹⁾ Tratatul din Sèvres a acordat autonomii analoage: Smirnei, de un caracter f. întins, întrucât după un termen de 5 ani putea ajunge la secesiune față de Turcia, (art. 65); Kurzilor (art. 64) și Assiro-Chaldeenilor (art. 63.) Dar aceste dispozițiuni nu mai figurează în trat. dela Lausanne, care a schimbat în mod simțitor, situația în Orient.

²⁾ Recunoscute în sec. XIX-lea de vestitul Hatti-Humayum din 18 Febr. 1856, care determină regimul juridic al non-musulmanilor din Imperiul Otoman. Art. 2 din acest act stipula: „Sont reconnus et maintenus, en totalité, les immunités et privilèges spirituels octroyés par nos illustres ancêtres, et à des dates postérieures aux communautés chrétiennes et autres, non musulmanes établies dans notre Empire, sous notre égide protectrice.“

sau prin ordine ale Marelui-Vizir. Toate decretale, legile, regule-
mentele și circularele care emană dela Guvernul otoman și com-
portă abrogări, restricții sau amendamente a ziselor prerogative și
imunități vor fi considerate în această privință, ca nule și nea-
venite". Astfel înțelegea tratatul dela Sèvres să asigure posibilități
de convețuire și desvoltare minorităților etnice din Turcia. Dar
tratatul de la Lausanne, reprezintă și din acest punct de vedere,
un regres. El face să dispară caracterul special al autonomiei ne-
musulmanilor din Turcia, reducând această autonomie *personală*
la aceleași principii ca aceea asigurată musulmanilor din Grecia
și din Jugo-Slavia. De acest rest de autonomie rămân să se bu-
cure acei dintre Armeni și Greci, care au scăpat de masacre, sau
care nu au fost obligați să emigreze în urma încheerii convenției
greco-turce, privitoare la schimbul obligatoriu de populațiuni. Astfel
Art. 42 din Tratatul dela Lausanne (corespunzător art. 149 din
tratatul dela Sèvres) garantează minorităților ne-musulmane acele-
leași drepturi pe care tratatul cu Grecia și Jugo-Slavia le prescrie
minorităților musulmane. Deosebirea de termeni constă numai în
paragraful special, care stipulează că dispozițiile privind statutul
familiar sau personal al minorităților ne-musulmane vor fi elabo-
rate de Comisiuni speciale, care în caz de divergență vor primi
un supra-arbitru, numit prin comun acord, de către Consiliul So-
cietății Națiunilor și de către Guvernul Otoman¹).

Și situația particulară a *Musulmanilor* din Statele creștine
balcanice a preocupat pe autorii tratatelor minorităților. Dată fiind
a nimositatea dintre elementul turc, odinioară dominant și popula-
țiile de curând eliberate de sub dominația sa, autorii tratatelor au
considerat absolut necesar să înscrie un articol special în tratatele
cu: Grecia, Statul Serbo-Croato-Sloven și Armenia adică cu Sta-
tele, în care musulmanii alcătuiesc o parte destul de numeroasă

¹, Art. 42 din Tratatul de la Lausanne este astfel redactat: „Le gouver-
nement turc accepte de prendre à l'égard des minorités non-musulmanes, en
ce qui concerne leur statut familial ou personnel, toutes dispositions per-
mettant de régler ces questions d'après les coutumes de ces minorités",

„Ces dispositions seront élaborées par des commissions spéciales, com-
posées en nombre égal de représentants du Gouvernement turc et de représen-
tants de chacune des minorités intéressées. En cas de divergence, le gouver-
nement turc et le Conseil de la Société des Nations, nommeront d'un com-
mun accord un surarbitre choisi parmi les jurisconsultes européens. „Le
gouvernement turc s'engage à accorder toute protection aux églises, syna-
gogues, cimetières et autres établissements religieux des minorités précitées.

„Toutes facilités et autorisations seront données aux fondations pieuses
et aux établissements religieux et charitables des memes minorités actuellement
existant en Turquie, et le gouvernement turc ne refusera pour la création de
nouveaux établissements religieux et charitables aucune des facilités néces-
saires qui sont garanties aux autres établissements privés de cette nation.“

din populație. Pe această cale ei voiau să instaureze un regim nou, al cărui precedent îl constituie *Convenția internațională din Constantinopole* din 24 Maiu 1881.

Dispozițiile referitoare la această materie, sunt conținute în art. 14 din tratatul cu Grecia, reprodus în termeni identici, dar cu un ultim paragraf în plus. În tratatul cu Statul Serbo-Croato-Sloven (art. 10)¹⁾, ca și în tratatul — devenit ulterior caduc — cu Armenia. Acest text prescrie: „(Grecia) convine de a lua față de Musulmani, toate dispozițiile necesare pentru a reglementa conform cu uzurile musulmane, chestiunile dreptului de familie și ale statutului personal. (Grecia) se angajează să acorde protecțiune moscheilor, cimitirelor și altor stabilimente religioase musulmane. Deplină recunoaștere și toate înlesnirile vor fi asigurate fundațiilor pioase (Vakuf) și stabilimentelor musulmane religioase și caritabile actualmente existente, și (Grecia) nu va refuza pentru crearea de noi stabilimente religioase și caritabile nici una dintre înlesnirile necesare, garantate celorlalte stabilimente particulare de acest gen“.

Prin aceste dispozițiuni — care de altfel nu corespund în totul revendicărilor musulmanilor — autorii tratatelor au înțeles să respecte toate obiceiurile musulmane. Ei nu au mers mai departe însă, pe calea autonomiei, pentru acelaș motiv, de a nu prejudicia consolidarea Statelor respective. Musulmanii nu pot deci, să se sustragă autorității guvernamentale.

Trebue remarcat încă, că nici un text nu vorbește de școala musulmană, deși are un spirit particular, religios, ca și școala evreească. Ea trebue în consecință, să fie condusă de aceleași principii generale stipulate în celelalte tratate ale minorităților.

*

Acestea sunt dispozițiile principale ale tratatelor minorităților. Ele conferă minorităților drepturi suficiente pentru a le asigura posibilitatea conservării *caracterului distinctiv de rasă, limbă și religie*. La un examen critic, reese că aceste drepturi nu constituiesc în totalitatea lor, o operă absolut perfectă. Unele lacune există, de ex. lipsa clauzelor privitoare la situația *economică* și *socială* a minorităților. Trebuie totuși recunoscut că dispozițiile stipulate reprezintă un remarcabil progres, față de trecut. Ele sunt, în acelaș timp, susceptibile de ameliorare, pe cale de convențiuni și legi particulare.

¹⁾ Acest paragraf stipulează; „Le gouvernement serbe-croate-slovène provoquera également la nomination d'un Reiss-ul-Ulema“.

Dar pentru a fi eficace și a stabili o *armonie* între *minorități* și *Stat* — factor cu deosebire important pentru promovarea *Comunității Internaționale* — ele trebuiesc înțelese ca implicând și *datorii* de loialitate și de *adaptare la ideea de Stat*, din partea minorităților care se bucură de drepturi. Ori o critică îndreptățită, adusă tratatelor minorităților, este tocmai această constatare surprinzătoare, că ele nu conțin nici o stipulație privitoare la *datoriile* minorităților față de Statele din care fac parte.

Această lacună a căutat să o îndepărteze a treia Adunare a Societății Națiunilor, care la 21 Sept. 1923 a adoptat două rezoluții, privitoare la *datoriile* minorităților :

„Adunarea recunoscând dreptul fundamental al minorităților de a fi protejate de către Societatea Națiunilor contra oricărei opresiuni, insistă asupra datoriei care incumbă persoanelor ce aparțin la minoritățile de rasă, de religie sau de limbă, de a coopera ca cetățeni loiali, cu Națiunea la care aparțin acum“.

„Secretariatul General, însărcinat de a reuni informațiile privitoare la modul în care sunt executate tratatele minorităților, trebuie nu numai să asiste Consiliul în examinarea plângerilor privitoare la încălcarea acestor tratate, dar trebuie deasemeni să ajute Consiliul în a-și da seama de modul în care persoanele care aparțin minorităților de rasă, de religie sau de limbă, își îndeplinesc datoriile față de Statele lor. Informațiile astfel reunite ar putea fi puse la dispoziția Statelor Membri ai Societății, dacă ele o cer“¹⁾.

¹⁾ Vezi. Actes de la troisième Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières. Pag. 186.

Reprezentanții ai Statelor întesate, au insistat în repetate rânduri asupra acestei idei, ca minoritățile să-și îndeplinească datoriile lor. De citat în această ordine de idei, mesajul adresat de către Președintele Masaryk poporului cehoslovac, la 28 Oct. 1928. cu ocazia celei de a zecea aniversări a fondării acestui Stat : „... J'ai parlé et écrit bien souvent sur notre problème allemand qui est un des plus importants de notre Etat. Me référant à ce que j'en ai déjà dit, je répète qu'il faut exclure de notre politique toute espèce de chauvinisme. Il va de soi que quiconque veut avoir des droits égaux doit aussi remplir loyalement des devoirs égaux et respecter la Constitution et les lois“.

Ministrul Afacerilor Straine al Poloniei, Za'ewski, în discursul său de la Lugano, a afirmat același principiu : „Les traités des minorités, ainsi que les dispositions de la Convention de Genève concernant la protection des minorités, ont été créés en vue d'assurer aux minorités un traitement équitable de la part des autorités et le libre exercice de leurs droits. Mais si ces dispositions servent de base juridique à une action d'une association minoritaire dirigée contre la Etat, la situation devient pour cet Etat tout à fait intolérable“.

Deasemeni reprezentantul Olandei la Adunarea a X-a a Societății Națiunilor, sugerând ideea creerii unei Comisiuni a Minorităților, avaloagă Comisiunii Mandatelor, adăuga ; „... Il faudrait prendre soin de sauvegarder, d'une part, tous les droits du Conseil en matière de minorités et d'éviter, d'autre part, que les esprits malveillants trouvent l'occasion de détourner le régime des minorités en un instrument d'agitation politique, ce qui irait directement à l'encontre du but pour lequel il est créé.“ (Vezi Joseph Barthélemy. La procédure de l'appel des Minorités à la Société des Nations. (L'Esprit International. 1 Juillet 1929. Pag. 417—418.)

Această rezoluție — care pornește dela principii incontestabile — prezintă o deosebită însemnătate. Ele trebuiesc să fie un punct de plecare în aprecierea plângerilor minorităților, atât pentru Societatea Națiunilor, cât și pentru opinia publică internațională. Li se poate însă aduce obiecțiunea că termenul de *loialitate* este prea vag și este susceptibil de abuzive interpretări. Deacea ar fi de dorit ca o formulă mai precisă juridicește să fie adoptată. Este de remarcat că din acest punct de vedere, este preferabilă formula propusă de a XXI Conferință a Uniunii Interparlamentare (anul 1923¹⁾).

*

O ultimă observație trebuie făcută, privitor la caracterul juridic al drepturilor minorităților. Clauzele din tratate nu trebuiesc considerate ca proclamând creațiunea unei noi persoane de drept internațional: *grupul minoritar*. În general, aceste clauze tind să protejeze pe *indivizii minoritari*, izolat considerați și numai prin derogare de la acest principiu călăuzitor în tratatele minorităților, pe unele grupuri minoritare, considerate ca entități colective. Și chiar în aceste câteva cazuri excepționale, poate fi vorba mai mult de *drepturi colective*, decât de colectivități.

Numai această interpretare — care este astăzi de altfel preconizată de majoritatea doctrinei — poate duce la concluzia, că tratatele minorităților nu sunt incompatibile cu conceptul de pace politică și socială

CAPITOLUL VIII.

Sistemul de garanții al Tratatelor Minorităților.

Pentru a nu rămâne simple manifestări de principii — ca în trecut — autorii tratatelor din 1919—20 au înconjurat noul regim de protecțiune a minorităților, de o dublă garanție: *a)* o garanție de *ordin constituțional* contra oricărei modificări de către puterile naționale, și *b)* o garanție de *ordin internațional*, menită să asigure executarea dispozițiilor tratatelor, încredințată Societății Națiunilor

Inscrise în însăși tratatele respective. garanțiile instituite tind să asigure executarea obligațiilor contractate și să reamintească Statului care ar fi tentat să le încalce, respectul angajamentelor sale.

¹⁾ Punctul III din *Déclaration des droits et des devoirs des Minorités*: „Le fait d'appartenir à une minorité de race, de religion ou de langue, ne dégage en rien un ressortissant d'un Etat, des devoirs qui lui sont imposés par la constitution et les lois de cet Etat.“ (cit. de A. Mandelstam loc. cit. pag 446.)

Este cu deosebire importantă această problemă a garanțiilor. Deși criticată de unii autori¹⁾ deși fixată fără detalii ea domină totuși pe toate celelalte chestiuni, și le cuprinde pe toate²⁾.

*

a) Ce trebuie înțeles prin *garanția constituțională*? Inscrisă în primul articol al tratatelor minorităților³⁾ sau al secțiunilor din tratatele de pace, relative la minorități⁴⁾, ea constă în faptul că toate dispozițiunile sau numai unele dintre ele, sunt recunoscute de către State ca *legi fundamentale*. Astfel, în tratatul tip, încheiat cu Polonia, această garanție este astfel formulată: „*Polonia se angajează la aceea ca dispozițiile conținute în art. 2—8 din prezentul Capitol, să fie recunoscute ca legi fundamentale, astfel ca nici o lege, nici un regulament, nici o acțiune oficială, să nu fie în contradicție sau în opoziție cu acele stipulații, și astfel ca nici un regulament, nici o acțiune oficială să nu prevaleze contra lor*“. Din acest text, reprodus în tratatele încheiate între Principalele Puteri și Statele Aliate, rezultă că garanția stipulată nu se aplică tuturor dispozițiilor. Astfel sunt exceptate acelea privitoare la învățământul public, la repartizarea echitabilă și proporțională a fondurilor publice, și la repaosul săptămânal. Dar în tratatele de pace garanția constituțională se întinde la toate stipulațiile care privesc pe minorități.

Analizând tratatul încheiat cu România (semnat la Paris la 9 Dec. 1919 și ratificat prin legea română din 30 August 1920⁵⁾) este locul de a remarca că în acest tratat, garanția constituțională nu se întinde la crearea și întreținerea școalelor minoritare (art. 9), la stabilirea de către Stat a școalelor de limbă minoritară, la întreținerea prin Stat a acestor școli și la subvenționarea școalelor minoritare (art. 10), ca și la autonomia Secuilor și a Sașilor din Transilvania (art. 11). Rezultă deci, că această garanție nu are un caracter de *uniformitate*, ceea ce nu este cazul pentru a doua garanție, cea *internațională*.

Care sunt caracterele juridice ale garanției constituționale? Din interpretarea textelor respective rezultă, în primul rând, că termenul de *lege fundamentală* este întrebuințat într'un sens *material*:

¹⁾ Vezi de ex. Krstitch. pag. 313 și urm.

²⁾ J. F. Duparc. loc. cit. pag. 304.

³⁾ Art. 1 din Tratatul cu Polonia, Ceho-Slovacia, Statul Serbo-Croato-Sloven, România, Grecia și Armenia.

⁴⁾ Art. 62 din Tratat. cu Austria, art. 49 din Tratat. cu Bulgaria, art. 54 din Tratat. cu Ungaria, art. 140 din Tratat. cu Turcia.

⁵⁾ Vezi Monitorul Oficial No. 140 din 26 Sept. 1920.

„nici o lege, nici un regulament și nici o acțiune oficială să nu fie în contradicție sau în opoziție cu aceste stipulațiuni...”

Rezultă apoi, că stipulațiile tratatelor minorităților care sunt consacrate ca *legi fundamentale* (adică, în tratatele cu Statele Aliate, acelea privitoare la protecția vieții și a libertății, libertatea de conștiință, întrebuințarea limbei, oral și în scris înaintea tribunalelor, dreptul egal al minorităților de a-și fonda și întreține stabilimente caritabile, de binefacere și școli), se bucură de toată autoritatea și de toate garanțiile pe care Constituția Statului o acordă legilor de această natură, în raport cu legile ordinare. *Dar nu înseamnă că Statul este obligat să-și modifice eventual Constituția sa, pentru a le înscrie în ea, întrucât aceasta ar echivala cu o prea gravă atingere adusă suveranității, ceea ce autorii tratatelor nu au putut concepe.* Tratatelor minorităților se mărginesc să prescrie că Statul *recunoaște* anumite obligații internaționale ca legi fundamentale, dar nu-i impune să le încorporeze în constituția sa¹⁾.

Este locul de a remarca, că în ceea ce privește Statul Român, *noua Constituție* din 1923 crează condițiile legale și moderne, menite să asigure dezvoltarea normală a Statului, prin armonizarea caracterului de Stat național, unitar și indivizibil (Art. 1) cu *recunoașterea* drepturilor cetățenilor, *fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie.* (art. 5, 7, 8, 22, 28, 29, 119).

Și acelaș principiu, îl găsim dezvoltat și în legile ulterioare : ex. *Legea pentru Învățământul primar și normal al Statului* din 1924 (art. 7, 161, 201) ; *Legea Învățământului Particular* din 1925 (art. 3, 7, 24, 26, 27, 55, 39, 62, 110, 113) ; *Legea Cultelor* din 1928 (art. 11, 12, 13, 15, 30, 31) etc.

*

S'a zis că această garanție ar fi greu de valorificat, dacă Statul nu ar înțelege s'o respecte.²⁾ În realitate, ni se pare, că o infracțiune comisă de un Stat, față de obligațiile care decurg din art. 1, — de ex. promulgarea unui legi sau a unui regulament, care contravine dispozițiilor tratatelor — poate forma obiect de preocupare pentru Consiliul Societății Națiunilor, care pe cale ami-

¹⁾ Vezi Dr. M. Gênsiorowski. loc. cit. pag. 74“... Lorsqu'un Etat, dont la constitution ne possède pas de chapitre consacré aux droits de l'individu, refuse de la modifier et exécute loyalement les obligations prises à l'égard des minorités, il ne commet aucune violation de ses engagements internationaux. L'essentiel, c'est que la législation de l'Etat soit conforme aux clauses ayant trait aux minorités. Ceci peut être mieux réalisé en pratique lorsque ces clauses sont incorporées dans la constitution, ce qui explique pourquoi plusieurs Etats, comme, par exemple, la Pologne ou la Tchécoslovaquie, sont entrés dans cette voie.”

²⁾ J. F. Duparc. loc. cit. pag. 305.

cală, poate determina Statul infractor la îndepărtarea textului legislativ sau administrativ lezant. Aceasta pentru că — cum vom vedea — dispozițiile minorităților constituiesc obligațiuni de interes internațional și sunt puse sub garanția Societății Națiunilor¹⁾.)

În fine, trebuie remarcat că garanția constituțională mai are un caracter cu totul special. Declarate *legi fundamentale*, stipulațiile privitoare la minorități se deosebesc de celelalte legi similare, prin aceea că ele nu pot fi modificate sau abolite pe calea legislativă ordinară ca în Anglia, nici pe căile legislative speciale, prescrise pentru revizuirea constituțiilor *rigide*, ca în Franța, Statele-Unite, România, etc. Ele sunt *mai mult decât rigide* și nu pot fi modificate sau abolite, decât prin participarea comunității internaționale. Sunt *constituții internaționale*.²⁾ Ori, fiindcă această obligație, această limitare a competenței legislative, incumbă numai unor State din comunitatea internațională, reese odată mai mult în evidență, caracterul injust al actualului sistem de protecțiune a minorităților, așa cum el a fost instituit.

*

b) A doua garanție, de *ordin internațional*, este instituită prin art. 12. al. I. al tratatului cu Polonia, reprodus în toate celelalte tratate³⁾ cu excepția Tratatului dela Sèvres, în care este înlocuit printr'o clauză suspensivă⁴⁾).

Acest text — care reprezintă una dintre inovațiile tratatelor din 1919—20, prin aceea că sancționează intrarea problemei minorităților în domeniul dreptului internațional, — prescrie : „*Polonia agreează că în măsura în care stipulațiile articolelor precedente interesează persoane aparținând la minoritățile de rasă, de religie, sau de limbă, aceste stipulații constituiesc obligațiuni de interes internațional și vor fi puse sub garanția Societății Națiunilor. Ele nu vor putea fi modificate fără asentimentul majorității Con-*

¹⁾ Art 12. al. II. din Trat. cu Puterile Aliate.

²⁾ Vezi A. Mandelstam. loc. cit. pag. 447—448. În acelaș sens Raportul Tittoni din 22 Oct. 1920 : „les dispositions relatives aux minorités sont intangibles, c'est à dire qu'elles ne peuvent être modifiées dans le sens de porter une atteinte quelconque aux droits actuellement reconnus et sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations.”

³⁾ Art. 69 din Tratatul cu Austria; art. 57 din Tratatul cu Bulgaria; art. 60 din Tratatul cu Ungaria; art. 14 din Tratatul cu Cehoslovacia; art. 11 din Tratatul cu Statul Serbo-Croato-Sloven; art. 12 din Tratatul cu România; art. 16 din Tratatul cu Grecia, art. 8 din Tratatul cu Armenia.

⁴⁾ Art. 151 din Tratatul dela Sèvres; „Les Principales Puissances Alliées, après examen en commun avec le Conseil de la Société des Nations, détermineront quelles mesures sont nécessaires pour garantir l'exécution des dispositions de la présente Partie. Le Gouvernement ottoman declare des à présent accepter toutes décisions qui seront prises à ce sujet.”

siliului Societății Națiunilor. Statele-Unite ale Americii, Imperiul Britanic, Franța, Italia și Japonia, se angajează să nu refuze asentimentul lor oricărei modificări a sus-ziselor articole, care ar fi consimțită în forma legală de către majoritatea Consiliului Societății Națiunilor“.

Rezultă din acest text, că toate stipulațiile referitoare la minorități, sunt declarate *obligațiuni de interes internațional*; expresiune ce afirmă existența solidarității între State și clasificarea definitivă a drepturilor minorităților printre *drepturile umane*. Niciuna dintre aceste stipulații nu pot fi modificate prin unica voință a Statelor semnatare; asentimentul *majorității*¹⁾ Consiliului este indispensabil. Prin adoptarea acestui text, Statele semnatare recunosc încă odată o limitare a suveranității lor, dictată de ideea de solidaritate internațională. Cât privește garanția Societății Națiunilor, ea se va exercita atât în domeniul asigurării contra eventualelor modificări a clauzelor minorităților de către puterile naționale, cât și în domeniul asigurării executării acestor clauze. Dar această garanție este *limitată* la „*persoanele care aparțin la minoritățile de rasă, limbă și religie*.“ Ceea ce apare ca perfect fondat juridicește, dacă ne amintim că tratatele minorităților stabilesc anumite drepturi de o mare importanță (ca dreptul la protecțiunea vieții și a libertății, câteva drepturi de egalitate) nu numai în favoarea *minoritarilor*, ci în favoarea tuturor *supușilor* (ressortissants) și chiar a tuturor *locuitorilor* țării. Garanția Societății Națiunilor nu are a privi decât persoanele care aparțin unei minorități și numai pe acestea; în orice alt caz ea rămâne neoperantă.

Continuând cu analiza acestui text, trebuie încă să remarcăm că garanția încredințată Societății Națiunilor, reprezintă totuși un progres, pentru că poate fi mai *obiectivă* și mai eficace decât aceea fie individuală, fie colectivă a Marilor Puteri, determinată în general — experiența trecutului o arată — de motive politice. Societatea Națiunilor a acceptat-o prin diferite *rezoluții* ale Consiliului, pe care le-am amintit mai sus²⁾, deși *nu era obligatorie* pentru Societate, întrucât nu este înscrisă în *Pactul* care fixează drepturile și obligațiile Societății.

Această observație a fost pusă în evidență — la 22 Oct. 1920, cu ocazia discuției raportului Tittoni — de către reprezentantul Angliei în Consiliul Societății Națiunilor, Lordul *Balfour*. În procesul-verbal al ședinței Consiliului se află pasagiul următor,

¹⁾ Printr-o derogare explicabilă dela principiul înscris în art. 5 din Pact: „Sauf disposition expressement contraire du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion“.

²⁾ Vezi pag. 48.

de deosebită însemnătate: „D. Balfour întreabă dacă Consiliul are dreptul de a nu accepta sarcina protecțiunii minorităților și dacă nu ar putea, în consecință, să facă rezerve la procedura instituită în tratatele pentru protecțiunea minorităților prin Consiliu.

„Opinia generală a Consiliului este, că Consiliul ar putea în teorie să refuze de a garanta drepturile minorităților, dar că în practică, un refuz este imposibil. El ar avea într'adevăr, inconveniente grave; tratatele nefiind acceptate de către interesați, decât cu cea mai mare dificultate, trebuie evitat de a reduce încă, autoritatea lor”.

„Dl. Balfour cere ca cel puțin observațiile sale să fie luate la proces-verbal⁽¹⁾)

De unde rezultă că garanția Societății Națiunilor, instituită prin tratatele minorităților — tratate care au fost elaborate în afară de Societate, între Principalele Puteri de o parte, și Statele cu minorități, de altă parte, — departe de a fi fost o obligație, pentru Societatea Națiunilor, a fost acceptată în mod generos, de către Consiliul Societății Națiunilor. Cum a evidențiat decurând Dl. N. Titulescu unui gest de generozitate al Marilor Puteri în favoarea minorităților, a urmat un al doilea gest de generozitate al Statelor interesate, care au acceptat în mod voluntar stipulațiile în chestiune, și un al treilea gest de generozitate al Societății Națiunilor, care a acceptat o sarcină suplimentară spre cel mai mare bine al popoarelor. A reaminti acest concurs de generozități nu mi se pare inutil, în momentul când voci se ridică spre a spune că Societatea Națiunilor nu — și îndeplinește întreaga datorie. Ea face mai mult! Ea o întrece!⁽²⁾)

CAP. IX.

Procedura în materie de protecțiune a Minorităților, înaintea Societății Națiunilor.

O chestiune extrem de importantă, — care a dat și dă naștere la numeroase controverse juridice și discuții polemice —

²⁾ Rațiunea acestor observații o dădea Lordul Balfour în aceeași ședință a Consiliului. „S'il faut intervenir pour protéger une minorité, un des Membre du Conseil devra se résoudre à se faire l'accusateur de l'Etat qui n'aurait pas tenu ses engagements“. Vezi: Société des Nations. Protection des Minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations. Genève. 1929. pag. 9.

¹⁾ N. Titulesco La Société des Nations et les Minorités. (Communication faite à l'Académie Diplomatique de Paris le 15 Mars 1929). pag. 12—13.

este aceea de a ști cum se reglementează procedura în materie de *minorități* înaintea Consiliului Soc. Nat.; cu alte cuvinte în ce mod *practic* au înțeles tratatele să asigure respectul dispozițiilor pe care le-au prescris. Apoi, este a se ști, dacă în spiritul și după litera tratatelor, această procedură instituită este susceptibilă de modificări.

Dispozițiile care se rapoartă la această materie, nu sunt conținute decât într-o mică parte în tratatele minorităților. Deaceea — spre a se elimina laconismul și impreciziunile acestor dispozițiuni, — s'a simțit nevoia ca ele să fie complectate prin diferite *rezoluțiuni*, adoptate de către Consiliul Societății Națiunilor.

Astfel fiind, cunoașterea procedurii în materie de minorități, impune analiza a două categorii de dispozițiuni: I. *unele conținute în tratate*; II. *altele conținute în rezoluțiile Consiliului Societății Națiunilor*.

*

I. *Tratatele au consacrat chestiunilor de procedură un singur text: art. 12 al. II și III din tratatul cu Polonia, reprodus în celelalte tratate. Acest articol prescrie: „(Polonia) agreează că orice Membru al Consiliului Societății Națiunilor va avea dreptul de a semnală atenției Consiliului orice infracțiune sau pericol de infracțiune la vreuna dintre aceste obligațiuni și că Consiliul va putea proceda în așa mod și va putea da astfel de instrucțiuni, care i se vor părea potrivite și eficace în împrejurarea dată” (al. II).*

„(Polonia) admite încă, că în caz de divergență de opinie asupra unor chestiuni de drept sau de fapt, privind aceste articole, între guvernul (polonez) și vreuna dintre Principalele Puteri Aliate și Asociate sau orice altă Putere, Membru al Consiliului Societății Națiunilor, această divergență va fi considerată ca un diferend având un caracter internațional, după termenii art. 14 din Pactul Societății Națiunilor. Guvernul (polonez) acceptă că orice diferend de acest gen va fi, dacă cealaltă parte o cere, deferit Curții permanente de Justiție Internațională. Decizia Curții permanente va fi fără apel și va avea aceeași forță și aceeași valoare, ca și o decizie dată în virtutea art. 13 din Pact.” (al. III.)

Remarcăm astfel, că acest text conferă misiunea de a asigura executarea dispozițiunilor înscrise în tratatele minorităților, *Consiliului Societății Națiunilor și Curții permanente de Justiție Internațională* dela Haga.

Consiliul este chemat a juca în această materie, rolul principal. El asigură respectul clauzelor minorităților, ca și aplicarea

lor. *Curtea permanentă* statuiază numai în cazurile de divergență de opinie, asupra unei chestiuni relative la aceste clauze, între Statul interesat și unul dintre Statele Membri ai Consiliului.

Consiliul nu se sesizează însă, decât dacă unul dintre Membrii săi își ia răspunderea personală de a-i atrage atenția asupra unei infracțiuni la Tratatul Minorităților. Astfel dreptul de a semnală Consiliului infracțiunile și pericolele de infracțiuni la clauzele minorităților, și de a-l sesiza astfel, este rezervat — prin al. II. al art. 12 — numai unor Guverne din Comunitatea Internațională. (În actuala compoziție a Consiliului, 14.) Ceea ce înseamnă că, după litera tratatelor „*problema minorităților nu există și nu poate exista pe terenul internațional ca un diferend între minoritate și guvernul interesat, ci numai ca un diferend între unul sau mai multe State, lucrând sub propria lor responsabilitate, ca procurori ai umanității, — care își însușesc cauza în chestiune — și guvernul național interesat*“.¹⁾

*

Dar atențiunea Consiliului asupra unei infracțiuni sau pericol de infracțiune la tratatele minorităților, poate fi atrasă și de un Stat, membru al Societății Națiunilor, dar nereprezentat în Consiliu — conform art. 11 al. II. din Pact²⁾ — și chiar de o minoritate. Există însă o deosebire esențială între efectele actului prin care unul sau mai mulți membri ai Consiliului semnalează Consiliului o infracțiune sau un pericol de infracțiune la tratatele minorităților, și efectele aceluiași act care emană însă de la un Stat nereprezentat în Consiliu, sau de la o minoritate. În primul caz avem de a face cu un *act juridic*, al cărui efect este sesizarea de chestiune a Consiliului, pe când în al doilea caz, nu este decât o petiție sau o informație, pură și simplă, care nu poate avea ca efect, prin ea însăși, sesizarea imediată a Consiliului³⁾ Dar trebuie să

¹⁾ N. Titulesco. loc. cit. pag. 13.

²⁾ Acest text spune: „Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil, sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace, par suite, de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend“. Astfel în virtutea acestui text, reprezentanții ai Statelor care nu erau Membri ai Consiliului, au atras atenția acestui organ în: afacerea optanților unguri din România, (memoriul guvernului ungar din 15 Martie 1923), b) în chestiunea orașului Vilna, c) în chestiunea violențelor exercitate de autoritățile grecești asupra locuitorilor din Tracia occidentală, (memoriul guvernului bulgar din 31 Martie 1923). Vezi Journal officiel de la Société des Nations. Juillet 1923, pg. 729—735 Février 1923, Juin 1923 pag. 642.

³⁾ Vezi Raportul Tittoni, adoptat de Consiliu la 22 Oct. 1920: „... Le droit de signaler les infractions ou les dangers d'infraction est réservé aux Membres du Conseil... Evidemment, ce droit n'exclut point, la faculté des minorités elles mêmes, ou bien des Etats non représentés au Conseil, de signaler à la Société des Nations toute infraction ou tout danger d'infraction; mais cet acte doit conserver le caractère d'une pétition, ou d'une information pure et simple; il ne peut pas avoir pour effet juridique de saisir le Conseil et de provoquer son intervention“.

adăugăm, rezoluțiile Consiliului au modificat simțitor, cum vom vedea, principiile de procedură conținute în tratate — și Statele interesate, printr'un act de liberalism și generozitate au consimțit la aceste modificări — încât în practică, odată îndeplinită condiția trecerii prin anumite faze, a cererii sau a memoriului respectiv, nu este o mare deosebire între sistemul care rezervă unui Membru a Consiliului inițiativa de a declanșa procedura și acela care permite unui alt *Stat* din Societatea Națiunilor, sau unui *particular* de a sesiza direct Consiliul.

Totuși dreptul înscris în favoarea Membrilor Consiliului părădând prea restrictiv, din convingere juridică sau din interes politic, el a dat naștere la numeroase discuții și controverse. Se poate astfel aminti, că cu ocazia negociațiilor din care a ieșit *Declarația albaneză* relativă la protecțiunea minorităților, (semnată la 2 Oct. 1921, pusă sub garanția Societății Națiunilor în aceeași ședință, ș ratificată de Albania la 17 Februarie 1922), Guvernul grec solicită prin scrisoarea reprezentantului său permanent la Geneva din 8 Febr. 1921, înserarea unei clauze care să-i acorde dreptul de a sesiza Consiliul, de infracțiunile sau pericolele de infracțiune la obligațiile pe care Albania și le asuma. Consiliul nu admise însă această cerere, întrucât ea ar fi constituit o derogare de la principiile generale, adoptate în toate tratatele minorităților¹⁾.

Deasemeni în 1925, reprezentantul Ungariei la a VI-a sesiune a Adunării Societății Națiunilor, Contele Apponyi, susținu teza conform căreia ar trebui, ca sesizarea Consiliului să se facă *direct*, fără vreun examen ulterior prin mijlocul petițiilor, de proveniență certă, ca acele ce ar emana dela organizațiile supreme ale Bisericii, sau dela instituțiile culturale sau economice ale țărilor²⁾. Dar și de această dată, Consiliul nu adoptă teza emisă, care contravenea principiilor tratatelor. Reprezentantul Braziliei, De Mello-Franco, examinând aceasta teză în ședința Consiliului din 9 Dec 1925, în numele său personal, conchidea că ea este în totul incompatibilă cu litera tratatelor în vigoare, că nu se poate acorda minorităților mai mult decât ceea ce este conținut în tratate, și că

¹⁾ Vezi: Procès-Verbaux de la XIV e session du Conseil (Septembre Octobre 1921) pag. 115 și 162. Consiliul de ralie opiniei Delegatului Angliei (raportul din 2 Oct. 1921) care spunea: „...Quant au second point qui a trait à la prétention de la Grèce à pouvoir soulever la question des minorités, devant le Conseil de la Société des Nations, j'estime qu'il n'y a pas lieu d'insérer une disposition spéciale dans ce sens, qui constituerait une exception aux principes généraux adoptés dans tous les traités des minorités.

²⁾ Compte rendu de la VI-e Assemblée; X-e Séance plénière. 14 Sept. 1925. pag. 73.

„spre a se atinge idealul dorit, va fi suficient, pe de o parte, ca guvernele să nu se îndepărteze nici odată dela regulele loialității și ca Societatea Națiunilor să-și exercite supravegherea sa legitimă, iar pe de altă parte, ca persoanele ce aparțin minorităților, să-și îndeplinească de bună voe datoria de a coopera, la opera națională, ca cetățeni loiali ai Statului, ai cărui supuși au devenit“¹⁾).

*

Vedem deci, regula generală este că sesizarea directă a Consiliului se face de către unul dintre Membrii săi. Dar există și o regulă specială, fixată în *Convenția germano-poloneză relativă la Silezia-de-Sus*, semnată la Geneva la 15 Maiu 1922, care prin acordul Părților semnatare, lărgeste prerogativele Consiliului în materie de protecțiune a minorităților. Prin această Convenție (în titlul III) cele două State interesate au organizat într'un mod foarte minuțios procedura de apel înaintea Consiliului. Au formulat și un principiu care derogă dela prescripțiile tratatelor permițând oricărui individ, sau oricărei organizații colective ale minorităților poloneză și germană din Silezia-de-Sus, de a putea sesiza direct Consiliul. Într'adevăr, art. 147 din această Convenție stipulează: „*Consiliul Soc. Naț. este competent pentru a statua în ceea ce privește orice petiție individuală sau colectivă privitoare la dispozițiile prezentei părți și adresată direct lui, prin persoane care aparțin unei minorități.*“

În consecință, minoritarii din Silezia-de-Sus se pot adresa direct Consiliului, și petițiile lor au calitatea de a-l sesiza, fără

¹⁾ Vezi *Extrait du Procès-Verbal de la trente — septième session du Conseil*; séance du 9 Dec. 1925: „Déclaration de M. De Mello-Franco; „... D'après la doctrine du délégué de la Hongrie, il ne suffit de reconnaître aux personnes appartenant à une minorité, pour leur assurer la protection. la faculté d'adresser des pétitions au Conseil de la Société des Nations. ... La suggestion du délégué hongrois vise l'institution d'une véritable procédure contradictoire entre l'Etat intéressé et la minorité en cause, la méthode et les règles à suivre devant être analogues à celles de la procédure en usage pour les litiges entre particuliers dans les tribunaux judiciaires ordinaires. Je ne crois pas que cette conception puisse se réaliser sans susciter des dangers qui menaceraient la finalité morale vers laquelle tend le système de protection institué par les traités des minorités.“

Il me semble irrécusable que ceux qui ont conçu ce système de protection ne songaient pas à créer, dans le sein de certains Etats, une masse d'habitants se considérant perpétuellement étrangers à l'organisme général de la nation; mais, au contraire, qu'ils voulaient, pour les éléments de cette masse le statut de protection juridique, capable d'assurer le respect à l'inviolabilité des personnes, sous tous les aspects, et de préparer peu à peu, les conditions nécessaires à l'établissement de la complète unité nationale ...“ or si les Traités n'ont pas accordé, même aux Etats membres de la Société des Nations non siégeant au Conseil, le droit d'attirer l'attention de celui-ci sur une infraction ou danger d'infraction aux stipulations des Traités sur les minorités, comment admettre la faculté d'accorder, par voie d'interprétation des clauses de ces traités, un pareil droit à des Eglises ou à des institutions culturelles ou économiques, quelque grand soit le respect qui leur est dû ?“

vreun examen prealabil. Dar pentruca Consiliul să nu fie chemat a se pronunța în orice fel de chestiuni, unele de prea mică importanță, aceeași Convenție germano-poloneză a organizat și un sistem mai practic de garantare a clauzelor minorităților, — de caracter facultativ însă — anume *Oficiul Minorităților*. Acest Oficiu, căruia i se pot adresa acei nemulțumiți sau lezați, există atât în partea germană, cât și în cea poloneză. Dacă hotărârea lui nu satisface, minoritarul se poate adresa *Comisiunii Mixte*, care este fixată la Kattovitz; ea este compusă din doi membri germani, doi membri poloni și Președintele neutru.¹⁾

Această Comisiune își dă avizul și dacă după această procedură, Statul căruia aparține minoritarul sau minoritatea nu satisface reclamația, se poate apela la Consiliul Soc. Naț. Cele mai adeseori însă, minoritatea germană din Silezia-de-Sus a înțeles să se adreseze direct Consiliului — în baza art. 147 din Convenție, — deși Oficiul Minorităților și Comisiunea Mixtă oferă o cale mult mai practică, spre a obține un rezultat concret. Și aceasta pentrucă „dacă se urmărește *organizarea unei agitații politice*, este interesul de a merge înaintea Consiliului Societății Națiunilor, pentrucă apelul înaintea Societății Națiunilor dă o publicitate formidabilă și gratuită reclamațiilor minorităților“.²⁾ Evidențiind aceasta latură a plângerilor minoritare, Zaleski, Ministerul Poloniei pentru Afacerile Streine, în discursul său din Consiliu dela 25 Dec. 1928 la Lugano, spunea: „Volksbund-ul ar trebui să urmeze mai întâiu procedura locală în loc de a se adresa direct Consiliului cu reclamațiile sale, adeseori cazuri de minimă importanță.“³⁾ În speță, soluția cea mai bună ar fi de a se preciza în Convenție, că apelul la Consiliu nu se va putea face, decât după curgerea procedurii locale.

*

Al doilea paragraf din articolul tratatelor, privitor la garanția Societății Națiunilor, mai stipulează încă, că odată sesizat de o plângere minoritară, *Consiliul poate proceda în așa mod și da astfel de instrucțiuni care vor părea potrivite și eficace în cauză.*“

¹⁾ Art. 562.

²⁾ Joseph Barthélemy, loc. cit. pag. 424.

³⁾ În anul 1923 guvernul polonez propusese Consiliului, în același scop, al evitării agitațiilor politice, printr-o notă, care însă nu a fost adoptată ca rezoluție, prin care propunea că: „toute petition soit individuelle, soit collective, relative aux stipulations des traités sur la protection des minorités devait être adressée à la Société des Nations par des personnes appartenant aux minorités de race, de langue ou de religion, uniquement par l'intermédiaire du Gouvernement de l'Etat dont les pétitionnaires se trouvent être ressortissants“ (Vezi Journal Officiel de la Société des Nations. Sept. et Novembre 1923.)

Tratatele minorităților nu conțin nici o altă dispozițiune privitoare la modul de desfășurare a acțiunii Consiliului. Este de remarcă deci, caracterul cu totul general al acestei formule și întinderea puterilor pe care ea le conferă Consiliului. În practică, Consiliul s'a considerat întotdeauna, până în prezent, în această materie, ca un organ de conciliațiune; s'a mărginit să joace rolul unei mediator. El a pornit, ca atare, de la ideea că conflictele care isvoresc din protecțiunea minorităților au și un pronunțat caracter politic, pe lângă aspectul lor juridic. Astfel, aproape toate chestiunile minorităților pe care Consiliul le-a tratat, au fost reglementate pe cale amiabilă, prin acorduri cu guvernele interesate. Din cauza rigidității procedurii de urmat înaintea Curții, și a soluției *in drept* a acestei instanțe judiciare, s'a considerat preferabilă procedura, adecuată fiecărui caz, a Consiliului. În două cazuri (a colonii de rasă germană din Polonia și b) dobândirea naționalității poloneze) Consiliul a cerut avizul consultativ asupra unor puncte de drept, Curții permanente de Justiție Internațională¹⁾

Deasemeni — și în materie de protecțiune a minorităților, — Consiliul s'a condus după prescripțiile art. 4 al V. din Pactul Soc. Naț. care stipulează că *„orice Membru al Societății care nu este reprezentat în Consiliu, este invitat să-și trimită un reprezentant când o chestiune care îl interesează în mod special este adusă înaintea Consiliului”*²⁾.

*

Articolul din tratatele minorităților, care se referă la garanția Societății Națiunilor, stipulează în al III-lea paragraf, posibilitatea trimiterii chestiunilor minoritare înaintea Curții permanente de Justiție Internațională: *„In caz de divergență de opinie asupra chestiunilor de drept sau de fapt, care ar privi clauzele minorităților, se va face apelul înaintea Curții permanente”*. Dar, conform textului amintit, nici sesizarea Curții nu se face în mod automat, — deci

¹⁾ Deciziunile Consiliului din 3 Febr. 1923 și din 7 Iulie 1923.

²⁾ Pentru înțelegerea aplicării acestei dispoziții la afacerile minoritare trebuie de făcut o distincție clară între cele două aspecte pe care le poate prezenta aplicarea sa: a) Deliberările Consiliului asupra regulilor generale de procedură aplicabile la afacerile minoritare; b) Deliberările Consiliului, asupra unei chestiuni concrete consistând într-o infracțiune sau prelinsă infracțiune constatată, la drepturile minorităților.

Concluzia ce se degajează, este că și în acest domeniu, dreptul ce se dezvoltă în materie de minorități, se găsește în plină evoluție. (Vezi detalii în A. H. Philipse. Quelques réflexions sur les récentes discussions relativement à la Protection des Minorités. (Revue de Droit International et de Législation comparée a. 1929, No. 3. pag. 503 și urm.) De văzut încă: Journal Officiel de la Société des Nations. Febr. 1924. pag. 411, Aprilie 1929. pag. 511—515, Iulie 1928. pag. 490—492.)

chestiunea în litigiu nu-i va fi deferită — decât dacă unul dintre Membrii Consiliului o cere, el luându-și astfel răspunderea acestei proceduri. În partea sa finală par. III. al art 12 din tratate, mai stipulează — ceea ce de altfel rezultă și din principiile generale în materie de arbitraj, — că „*deciziunea Curții va fi fără apel și va avea aceeași tărie și valoare, ca și o decizie dată în virtutea art. 13 din Pact.*”¹⁾ Rezultă deci că dacă Statul reclamat este condamnat, el este obligat să se supună deciziunii pronunțate și s'o execute. În cazul contrar, Consiliul este chemat „să propună măsurile care trebuiesc să-i asigure efectul, iarăși tot pe cale amiabilă, sau chiar prin declanșarea sancțiunilor înscrise în art. 16 din Pactul Soc. Naț. Dar dacă partea reclamantă este învinsă, este ea presupusă că reprezintă minoritatea, pentru că în realitate se poate întâmpla ca diferendul să fi fost dus înaintea Curții nu numai fără consimțământul, dar chiar contra voinței minorității? O întrebare care dă loc la răspunsuri diferite,²⁾ dar care prin însăși faptul enunțării ei, dovedește că nu întotdeauna trimiterea unei chestiuni minoritare — prin cererea unui membru al Consiliului — înaintea Curții permanente, este o soluție ideală.

Totuși această soluție își are numeroși susținători. Chiar Clemenceau, în scrisoarea sa de trimitere a tratatului minorităților încheiat cu Polonia, din 24 Iunie 1919 — scrisoare care conține *considerentele* ce sunt la baza tuturor tratatelor minorităților — sublinia importanța acestei clauze, grație căreia „diferendele ce se vor ivi vor fi scoase din domeniul politic și vor intra în competența unei Curți de Justiție.” Călăuzită de acest principiu, și a III-a Adunare a Soc. Naț. prin a II-a sa rezoluție din 21 Sept. 1922, recomanda Membrilor Consiliului, de a face apel, evitând orice interval de

¹⁾ Acest articol stipulează: „Les Membres de la Société des Nations conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible à leur avis d'une solution arbitrale ou judiciaire, et si le différend ne peut se régler de façon satisfaisante, par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à un règlement arbitral ou judiciaire. Parmi ceux qui sont généralement susceptibles d'une solution arbitrale ou judiciaire, on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

„La cause sera soumise à la Cour Permanente de Justice Internationale ou à toute juridiction ou Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs conventions antérieures”.

„Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences, rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui se conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet”.

²⁾ Vezi Romeo Vidrasco, De la réserve du Droit des Minorités et du contrôle des Puissances. Paris 1921 Septembre 1925.

timp inutil, la deciziunea Curții permanente, în caz de divergență de opinie cu Guvernele interesate asupra chestiunilor de drept sau de fapt, privind aplicațiunea tratatelor minorităților. Dar în discuțiile din Adunările Soc. Naț. în această materie, s'a mers și mai departe. În aceeași ședință din 14 Sept. 1925 a celei de a VI-a Adunări a Soc. Naț., în care delegatul Ungariei, Conte Apponyi, ceruse modificarea regulilor de procedură urmate de către Consiliu în examinarea petițiilor minorităților, el mai propuse ca: „ori de câte ori o chestiune de drept este ridicată, la cererea uneia dintre părți, recursul la avizul consultativ al Curții permanente de Justiție Internațională ar trebui să fie obligatoriu“ ¹⁾.

Fiindcă însă și această propunere nu urmărea o interpretare a tratatelor, ci o reformare a lor fiindcă pe de altă parte la tindea la o nouă limitare a suveranității Statelor, — încalcând astfel principiul că restricțiile dreptului de suveranitate nu pot fi interpretate în mod extensiv, — ea nu a devenit rezoluțiune. Motivele respingerii se găsesc expuse — cu multă claritate și deosebit simț juridic — în acelaș raport pe care reprezentantul Braziliei, De Mello-Franco îl prezentă Consiliului, la 9 Dec. 1925.²⁾

În consecință, apelul la Curtea Permanentă a rămas *facultativ*.

*

Observăm astfel că tratatele minorităților conțin relativ puține dispozițiuni, privind procedura de urmat în materie de protecțiune a minorităților. Iar acele pe care ele le conțin, au un caracter mai

¹⁾ Vezi *Compte rendu de la VI^{ème}. Assemblée. Séance plénière du 14 Septembre 1925.*

²⁾ Vezi *Extrait la Procès Verbal de la trente-septième session du Conseil. séance du 9 Dec. 1925.* „Il est encore une suggestion de l'éminent délégué hongrois qu'il faut examiner; c'est sa remarque en faveur du recours automatique à la Cour Permanente de Justice Internationale chaque fois qu'une question de droit surgit, dans le cas concret d'une plainte contre l'infraction ou le danger d'infraction aux stipulations des traités sur les minorités. Ce problème a été l'objet de discussions, dans la presse, dans l'Assemblée de la Société des Nations et dans les conférences interparlementaires. Encore récemment, le 13 Octobre dernier, le sénateur néerlandais baron Wittert van Hoogland l'a examiné, dans le discours qu'il a prononcé à Ottawa (Canada.) L'intervention de la Cour permanente de Justice internationale, dans des cas pareils, a dit l'éminent parlementaire des Pays Bas, ne doit pas dépendre du bon plaisir des Membres du Conseil de la Société des Nations... Mais, dans le droit constitué, jus constitutus, dans le droit établi par les traités en vigueur placés sous la garantie de la Société des Nations, la double extension dont nous venons de parler ne serait pas possible, attendu que, aussi bien pour le premier cas que pour le deuxième, tous les traités restreignent aux Membres du Conseil l'exercice de ces deux facultés, ou l'usage des prérogatives sus mentionnées.

Les textes en question sont formés; on peut se dispenser, telle est la clarté, de les soumettre à une interprétation quelconque; interprétation cessat in claris. In ne s'agirait donc pas simplement, comme il semble à l'éminent sénateur néerlandais, d'une réforme de la procédure suivie jusqu'ici, mais, en réalité, de la réforme des traités existents“.

ales *principal*. Deaceea s'a simțit nevoia, ca la intervale de timp, și ca rezultat al unei lungi experiențe, Consiliul Soc. Naț. să adopte un număr de rezoluțiuni, care să fixeze detaliile de aplicațiune a dispozițiilor de procedură din tratate, a căror totalitate — împreună cu dispozițiunile tratatelor, — alcătuiesc ceea ce s'ar putea numi *codul de procedură* în materie de protecțiune a minorităților.

*

II. Studiul acestor *rezoluțiuni* este deci cu deosebire util pentru cunoașterea procedurii urmate, în materie de protecțiune a minorităților. Este locul însă să remarcăm, că ele nu stabilesc a procedură specială pentru examenul chestiunilor minorităților, de care Consiliul ar fi sesizat prin *unul dintre Membrii săi*, — procedura urmată în aceste cazuri am văzut-o — ci pentru petițiile și comunicările adresate Societății Națiunilor, referitor la protecțiunea minorităților, la modul de executare al clauzelor minorităților, la o infracțiune sau pericol de infracțiune la aceste clauze, de către un alt Membru al Societății, de către un individ minoritar sau de vre-o organizație minoritară, deci *în afară de orice inițiativă a Membrilor Consiliului*.

Această procedură are o dublă caracteristică: a) ea organizează, în cadrul tratatelor, posibilitatea exercițiului dreptului de recurs a minorităților la Societatea Națiunilor, pe calea petițiilor; b) ea asigură apoi, examinarea acestor petiții printr'un organ special.

Anticipând, putem spune că prin acest mijloc al *rezoluțiilor* Consiliului, creatoare a unei proceduri minuțioase, Societatea Națiunilor nu s'a intimidat de nepreciziunea instrumentelor diplomatice și a acordat sollicitudinea sa protecțiunii minorităților... Ea a instaurat alături de dreptul restrictiv al tratatelor, o practică mai suplă, care asigură minorităților examinarea cererilor lor după o procedură minuțioasă, înainte ca un Membru al Consiliului să-și însușească cauza lor, și care obligă Guvernele interesate la explicațiuni înainte ca acțiunea legală prevăzută prin tratate, să fie desfășurată.¹⁾

Intr'adevăr, tratatele se mărginesc — cum am văzut — să indice datoria ce revine Membrilor Consiliului de a veghea la respectarea clauzelor minorităților, de către Statele semnatare ale acestor tratate. Dar, din primele sesiuni, Membrii Consiliului își dădură seamă de dificultatea de a fi în curent cu modul în care erau aplicate tratatele minorităților; ceea ce îi împiedeca de a se conforma — chiar dacă ar fi dorit-o, — spiritului acestor tratate. Pe de altă parte, Consiliul remarcă de la început, inconvenientele

¹⁾ Vezi N. Titulescu. loc. cit. pag. 17.

ce rezultau din faptul ca minoritățile să se adreseze direct, unuia sau altuia dintre Membrii săi. Această adresare la un Stat strein, putea fi interpretată — și cu drept cuvânt — de către Guvernul de care depindeau minoritățile, ca o acțiune contrarie datoriei lor de loialitate. Apoi ea putea avea aceleași desavantajii ca și vechiul sistem de protecțiune a minorităților, prin intervențiunea Marilor Puteri, pe care tocmai voise să le evite pe viitor autorii tratatelor, prin instituirea garanției Soc. Naț. În consecință, spre a elimina aceste diferite inconveniente, Consiliul Soc. Naț. — mergând dincolo de intențiunile fondatorilor tratatelor minorităților, — a instituit pe cale de *rezoluțiuni* această procedură proprie, relativă la petițiuni, ca fiind metoda cea mai eficace pentru asigurarea protecțiunii minorităților. Iar pentru a oferi minorităților garanția, că petițiile lor vor fi serios și obiectiv examinate, Consiliul institui *Comitetul minorităților*; organ care a adus mari servicii cauzei minorităților, și care funcționând — cu asentimentul Statelor interesate — în afară de dispozițiile tratatelor, constituie încă o dovadă de sentimentele ce poartă aceste State protecțiunii minorităților, când ea nu servește ca obiect de agitațiuni politice.

La baza procedurii astfel instituită, se găsește însă o idee fundamentală, care a isvorit din necesitatea de a nu se produce o prea accentuată îndepărtare de la spiritul tratatelor: petițiile au un caracter pur *informativ*. Pe de altă parte, în acelaș scop, Consiliul a afirmat în repetate rânduri, că minoritățile ne având o personalitate juridică, ele nu pot fi parte în proces, ci simpli *agenți informatori*. În consecință, practica procedurală a eliminat minoritățile ca isvor de explicațiuni, în timpul examinării petițiilor lor, de către Comitetul Minorităților.

Consiliul a îndepărtat, cu grijă, tot ceea ce ar putea să ducă la o procedură contradictorie între minoritate și Statul interesat, ca între două părți într'un proces, considerând că o astfel de situație ar fi contrarie concepțiilor și principiilor care alcătuiesc baza actualei organizațiuni a Statelor. Misiunea Consiliului, în această materie, a fost cu deosebire delicată, el având a *concilia un drept sacru, așa cum rezultă din anumite tratate, și care este dreptul minorităților, cu obligațiunea de a respecta ceea ce este fundamentul Instituției dela Geneva, adică principiul de suveranitate al Statelor, care fac parte din ea.* (A. Briand¹).

Această situațiune creată petiționarului prin procedura instituită, a dat deasemeni loc la repetate controverse. La baza lor au

¹) Procès Verbal. Cinquante—Cinquième Session du Conseil. Troisième séance tenue a Madrid le 13 Juin 1929.

fost de obicei, fie dorința de a acorda minorităților un maximum de protecțiune, fie anumite interese de ordin politic¹⁾.

Astfel, să cităm, cu titlu de exemplu, discursul pronunțat de către Conte Apponyi în a VI-a sesiune a Adunării Soc. Naț. (14 Sept. 1925) prin care se pronunța în mod categoric, în favoarea unei proceduri contradictorii, în cursul căreia reprezentanții petiționarilor să fie ascuțați. Răspunzând și acestei teze, De Mello-Franco, în expozeul făcut Consiliului, la 9 Dec. 1925 spunea că după părerea sa, o asemenea concepție: *„ar produce pericole care ar amenința finalitatea morală către care tinde sistemul de protecțiune instituit prin tratatele minorităților”*²⁾.

Deasemeni critice s'au adus procedurii în vigoare, în a 54-a sesiune a Consiliului (Martie 1929), în special de către reprezentantul Canadei (Dandurand) și al Germaniei (Dr. Stressemann). Delegața canadiană — care a avut inițiativa în această materie — a propus, în vederea ameliorării procedurii, modificarea practicii asupra următoarelor puncte: a) transmisiunea petițiilor și înlesniri pentru Comitetul de Trei de a obține toate informațiile susceptibile de a lămuri judecata sa; b) mai multă publicitate; c) lărgirea Comitetului de Trei. Propunerea canadiană a dus la rezoluția Consiliului din 7 Martie 1929,³⁾ prin care au fost delegați

¹⁾ Recunoscute în mod categoric. de către Ar. Briand în aceeași ședință a Consiliului în sesiunea de la Madrid: „...Mais ses collègues voudront bien se rendre compte — et le Dr. Stressemann tout le premier — que, dans ces affaires s'il y a des hommes qui, comme lui, voient les choses objectivement, sous l'inspiration de leur conscience, avec le désir d'accomplir un devoir au service d'hommes qui méritent qu'on leur fasse justice, il y a, autour de ces éléments intéressants, d'autres éléments qui font de la politique, qui ne se soucient peut être guère de la justice qu'on doit aux minorités, mais qui voient dans ces milieux un ferment de malaise et de mécontentement facile à exploiter, qui ne se font pas faute de l'exploiter et qui préparent des associations de mécontents... pour préparer un terrain d'agitation politique au service de certaines combinaisons politiques”.

²⁾ Vezi: Extrait de Procès Verbal de la trente-septième session du Conseil. Séance du 9 Dec. 1925.

³⁾ *Rezoluția Consiliului* din 7 Martie 1929 este astfel redactată: „1° Le Conseil charge son rapporteur de lui soumettre pour sa session du mois de Juin, un rapport sur les propositions dont il a été saisi par les représentants du Canada et de l'Allemagne, en tenant compte des différents points qui ont été soulevés par divers membres du Conseil au cours de la discussion à laquelle les dites propositions ont donné lieu.

„2° Le Conseil prie les représentants de la Grande Bretagne et de l'Espagne de bien vouloir prêter au rapporteur leur collaboration pour la préparation du dit rapport.

„3° Le rapporteur et ses collègues pourront recevoir des gouvernements des Etats ayant accepté des stipulations pour la protection des minorités toutes observations que ces gouvernements désireraient leur faire tenir. Tout Etat membre de la Société des Nations pourra aussi, s'il le désire, présenter des observations. Ces différentes observations devront parvenir au Secrétaire général avant le 15 Avril 1929.

„Le Comité des Trois ainsi constitué pourra recevoir telles informa-

raportorul obișnuit în materie de minorități, reprezentantul Japoniei (Contele Adatci), reprezentantul Marelui Britannie (Sir Austen Chamberlain) și reprezentantul Spaniei, (Quinones de Leon) ca aceștia să-i supună un raport în sesiunea de Iunie 1929 privitor la această propunere, inspirându-se din situația și desbaterile la care ei au asistat. Iar la 13 Iunie 1929, în a 55-a sa sesiune dela Madrid, Consiliul a adoptat — în urma citirei și discuției îndelungate a raportului, care fixează concluziile la care a ajuns *Comitetul de Studii* după ședințele ținute la Londra¹⁾ — ultima rezoluție *modificatoare* în mod *extensiv* a procedurii minorităților.

*

Sistemul de procedură, astfel cum există în momentul de față, este deci conținut într'un număr de rezoluțiuni, izvorâte cum am remarcat, dintr'o experiență practică și discuții doctrinare îndelungate, în urma unei serii de adaptări. Aceste rezoluțiuni ale Consiliului sunt: 1. din 22 Octombrie 1920, prin care Consiliul aprobă raportul reprezentantului Italiei, (Tittoni); 2. din 25 Octombrie 1920; 3. din 27 Iunie 1921; 4. din 5 septembrie 1923; 5. din 10 Iunie 1925; 6. din 13 Iunie 1929.

*

1. Prin prima sa rezoluție din 22 Octombrie 1920, Consiliul aprobă raportul reprezentatului Italiei Tittoni.²⁾ În acest raport, care fixează prima fază din procedura instituită de către Consiliu, reprezentatul Italiei caută, mai întâiu, să definească sensul exact al termenului de „*garanție a Societății Națiunilor*“, de care vorbește tratatele. Ajunge la concluzia că aceste cuvinte înseamnă că „*dispozițiile privitoare la minorități sunt intangibile*“ în sensul că ele, „*nu pot fi modificate ... fără asentimentul majorității Consiliului Societății*“.

tions et procéder à telles consultations qu'il jugera utiles pour l'accomplissement de sa tâche.

„4“ Le Conseil, siégeant en comité, procédera à un premier examen du rapport. Il se réunira, à cet effet, en temps utile avant la date fixée pour sa prochaine session.

„5“ Le Secrétaire général communiquera aux gouvernements des Etats ayant accepté des stipulations pour la protection des minorités et aux gouvernements de tous les Etats membres de la Société des Nations la présente résolution accompagnée des procès-verbaux des séances du Conseil tenues le 6 Mars 1929. (Journal Officiel de la Société des Nations. Avril 1929, pg. 541)

¹⁾ Vezi Journal officiel de la Société de Nations (Supplément special No. 73). Documents relatifs à la Protection des Minorités par la Société des Nations. Genève 1929, pag. 42-64.

²⁾ Vezi Procès-Verbal de la dixième session du Conseil de la Société des Nations. pp. 12, 142 și urm. Rezoluția este astfel redactată: „Le Conseil invite ses Membres à attirer d'une manière toute spéciale l'attention de leurs gouvernements sur les conclusions exposés dans le présent rapport“.

Constată apoi că Membrii Consiliului au dreptul și datoria de a semnala infracțiunile sau pericolele de infracțiune la vreunul dintre angajamentele luate față de minorități. Dar pentru că, nefiind în raporturi directe cu minoritățile, Membrii Consiliului pot ignora infracțiunile care ar putea să se producă în detrimentul acestor minorități, raportul Tittoni propune o procedură susceptibilă de a concilia dispozițiile tratatelor cu necesitățile unui control efectiv: „Evident — spune raportul — *acest drept rezervat Membrilor Consiliului nu exclude puțința minorităților sau a Statelor nereprezentate în Consiliu, de a semnala Societății Națiunilor orice infracțiune sau pericol de infracțiune. Dar acest act trebuie să conserve caracterul unei petițiuni sau a unei informațiuni pură și simplă: el nu poate avea ca efect juridic de a sesiza Consiliul și a provoca intervenția sa*“. Procedura pe care o preconizează, se va desfășura în acest caz astfel: „*Când o cerere relativă la chestiuni de minorități este adresată Soc. Naț., Secretarul General trebuie să o comunice, fără comentarii, Membrilor Consiliului pentru informație. Această transmitere nu constituie încă un act juridic al Societății sau al organelor sale. Competința Consiliului de a se ocupa de chestiune, începe numai dacă unul dintre Membrii săi îi semnalează infracțiunea sau pericolul de infracțiune care a făcut obiectul petiției sau al informației*“.

Statul contra căruia s'a produs petiția sau informația, va fi pus în situația de a se apăra: „*Statul interesat, dacă face parte din Societate (nu se prevede deci ipoteza unui Stat interesat, din afară de Societate) este deasemeni informat în acelaș timp ca și Consiliul, de obiectul cererii... Această comunicare, care poate permite Statului interesat de a supune Membrilor Consiliului, considerațiile pe care le crede utile, nu are totuși caracterul unei intervenții a Societății în vederea obținerii de explicații la subiectul cererii, nici nu implică, pentru Statul interesat necesitatea prezentării de documentări pentru apărarea sa*“. În partea sa finală, raportul Tittoni se ocupă de cazul unei petiții, care ar cere intervenția urgentă a Soc. Naț. În această ipoteză, Secretarul general sau va putea urma procedura obișnuită, sau dată fiind urgența, „*va comunica în cel mai scurt termen (telegrafic, dacă o crede necesar) cererea în chestiune Membrilor Consiliului. Orice Putere reprezentată în Consiliu va putea cere convocarea urgentă, după dispozițiile regulamentului în vigoare. Această precauție va avea ca obiect împiedecarea oricărui act momentan de opresiunea minorităților*“.

Astfel reprezentantul Italiei, — care cu ocazia discuției ra-

portului său accentua asupra faptului că „*sarcina Consiliului în materie de protecțiune a minorităților este de parte de a fi agreabilă, dar că nu o poate refuza*” — ținându-se în cadrul tratatelor, fixa anumite reguli care înlesneau Consiliului exercitarea misiunii sale de supraveghetor al executării loiale a tratatelor minorităților. În baza acestor reguli, Consiliul putea lua cunoștință de plângerile ce ar emana de la minorități, sau dela Statele din afară de Consiliu.

*

2. Dar Consiliul a remarcat de îndată, că procedura preconizată de raportul Tittoni, deși „determina natura și limitele garanțiilor stabilite prin diferitele tratate, în privința protecțiunii minorităților”, lăsa totuși teren pentru grave susceptibilități internaționale, din moment ce, pentru a fi sesizat, trebuia ca unul dintre Membrii săi să-și însușească plângerea minorității și să i-o semnaleze. Intr’adevăr, câteva zile mai târziu, la 25 Oct. 1920, Hymans, reprezentantul Belgiei, declara că, „*a fost foarte impresionat de observațiile prezentate în sedința precedentă de către Lord Balfour asupra situației dificile în care ar fi pus un Membru al Consiliului care ar acuza un Stat de a fi călcat termenii unui tratat care garantează drepturile minorităților. El se întreabă dacă nu ar fi posibil de a imagina un procedeu după care un Membru al Consiliului nu ar activa, decât dacă opinia publică, s’ar arăta foarte mișcată și favorabilă unei intervențiuni*”¹⁾ În consecință, reprezentantul Belgiei sugerează — în scopul de a face mai puțin ingrată această sarcină a Consiliului — o propunere, conform căreia, orice petiție ar emana de la o minoritate, urmează să fie examinată de către un *Comitet de Trei* sau *Comitet al minorităților*.

Consiliul decise — „pentru definirea condițiilor în care își va exercita funcțiunile ce-i sunt atribuite prin Pact și prin diferitele tratate pentru protecțiunea minorităților”, — aprobarea propunerii făcute, în acești termeni (*rezoluția din 25 Octombrie 1920*):

„*În scopul de a ușura Membrilor Consiliului exercițiul drepturilor și a datoriilor lor în ceea ce privește protecțiunea minorităților, este de dorit ca Președintele și doi Membri desemnați de el în fiecare caz, să procedeze la examinarea oricărei petiții sau comunicări la Societatea Națiunilor, privind o înfracțiune sau un pericol de înfracțiune la clauzele Tratatelor pentru protecțiunea minorităților. Acest examen va avea loc de îndată ce petițiunea sau*

¹⁾ Procès-Verbal de la dixième session du Conseil. Séance du 25 Octobre 1920. pag. 32.

comunicarea în chestiune va fi adusă la cunoștința Consiliului“.¹⁾

Urmează deci, după această rezoluție, — care *substitue procede-
durei de acuzație, o procedură automată* (Duparc) — că Secreta-
rul General va trimite câte un exemplar din plângerea minorității
fiecărui membru din Consiliu și un exemplar special Președinte-
lui, însoțit de o scrisoare care-i amintește rezoluția de la Bruxelles
din 25 Octombrie 1920. Apoi Președintele va invita doi membri
ai Consiliului să constituie cu el o *Comisiune de studiu*, pentru
examinarea petiției. Dacă ei socotesc că se găsesc în fața unei
încălcări a tratatelor, vor adresa un raport Consiliului, care astfel
va fi sesizat.

Ne găsim astfel în fața unui organ, neprevăzut de Tratat, dar
acceptat de Statele semnatare, — fără consimțământul cărora el nu ar
putea de altfel funcționa, — *Comitetul de Trei*.²⁾ El constituie prima
instanță în procesul care se angajează între Consiliu, protector al
minorităților, — și Statul cu minorități. Este un organ care „a de-
venit astăzi o instanță normală în ceea ce privește activitatea Soc-
Naț. din punct de vedere al protecțiunii minorităților.“ (De Mello-
Franco). Serviciile pe care le-a adus cauzei minorităților sunt re-
marcabile. Cum spune Dl. Titulescu „un sentiment de justiție îmi
impune de a constata că cel mai mare bine ce s'ar putea face
Comitetului de Trei, este de a spune tot răul ce gândesc despre el Sta-
tele cu obligațiuni minoritare. El le-a făcut să petreacă multe ore
neplăcute“.³⁾ Cuvinte ce dovedesc netemeinicia criticelor pe care cei
interesați o aduc acestui Comitet de Trei, când îl acuză că nu re-
prezintă o eficace garanție pentru minorități.

*

3. Odată adoptată o procedură care asigură examinarea plân-
gerilor minoritare, ori de la cine ar emana ele, Consiliul a fost che-

¹⁾ Ibidem. O propunere cu caracter asemănător a fost făcută în a doua
Adunare a Soc. Naț. la 12 Sept. 1921 de către Prof. Murray, delegatul Africii de
Sud: „En vue de permettre à la Société des Nations de remplir effectivement
la tâche qui lui incombe dans la protection des minorités, l'Assemblée de-
mande au Conseil de nommer une Commission permanente chargée de recevoir
les plaintes adressées à ce sujet à la Société des Nations et de préparer un
rapport en procédant au besoin à des enquêtes sur place“. Ea nu a fost însă
adoptată, pentru că contravenea tratatelor minorităților; ori, aceste tratate fiind
încheiate în afară de Soc. Naț., orice modificare a lor cere asentimentul păr-
ților semnatare.

²⁾ S'a criticat această compoziție, de trei membri. Dar Consiliul a plecat
dela ideea că trei membri pot studia un document de acest gen, în condiții
mai bune decât cinci, zece, etc. Pe de altă parte, cum petițiile de examinat
sunt numeroase, s'a considerat necesar de a se da posibilitatea constituirii
unui mai mare număr de Comitete — și numărul de trei permite aceasta — fără
a se impune o muncă exagerată Membrilor Consiliului.

³⁾ Vezi N. Titulesco loc. cit. pag. 16.

mat să găsească mijlocul de a evita abuzurile, și de a preveni neînțelegerile la care ar putea da loc plângerile nejustificate. Acesta a fost obiectul *rezoluției* din 27 Iunie 1921.

Originea ei se găsește în propunerile supuse în a XIII-a sesiune a Consiliului, de către Polonia și Ceho-Slovacia¹⁾. Reprezentantul Poloniei, în special, în scrisoarea sa din 3 Iunie 1921, arată necesitatea ameliorării procedurii, care în stadiul ei de atunci, prezenta mari desavantajii pentru Statele semnatare ale tratatelor minorităților. „Această procedură, inspirată fără îndoială de dreapta dorință de a face auzită vocea celor care se cred lezați, prezintă totuși un foarte grav desavantaj de a da Membrilor Societății informații unilaterale, câte odată inexacte sau tendențioase, fără ca Statul interesat — adică acela contra căruia cererea este îndreptată — să aibă puțința de a-și valorifica punctul său de vedere, în același timp cu petiționarii.

Posibilitatea dată Statelor interesate de a respinge ulterior acuzațiile al căror obiect au fost, nu este întotdeauna suficientă, pentru a repara nedreptatea care le-a fost făcută prin aplicarea acestei proceduri“.²⁾

În consecință, reprezentantul Poloniei propune unele modificări procedurii în vigoare. Fiindcă modificările propuse și de reprezentantul Ceho-Slovaciei erau asemănătoare, s'a ajuns — în urma discuției urmată la Secretariatul General de la Geneva — la stabilirea unei propuneri comune. Ea a fost prezentată Consiliului în ședința din 27 Iunie 1921, care a adoptat-o ca o nouă *rezoluție*, în următorul conținut: „*Referindu-se la raportul Dlui Tittoni, aprobat la 22 Oct. 1920, la Bruxelles, Consiliul Soc. Naț. decide că: Orice cerere relativă la protecțiunea minorităților în virtutea stipulațiilor din tratate, emanând de la petiționari care nu au calitatea de Membri ai Soc. Naț., va fi comunicată imediat Statului interesat.*

„*Statul interesat va fi ținut să informeze pe Secretarul General, în trei săptămâni, începând din ziua în care reprezentantul său pe lângă Secretariatul Soc. Naț. va fi primit textul unei astfel de cereri, dacă își propune de a transmite observațiuni la acest subiect.*

„*In cazul când Statul interesat nu ar răspunde în cele trei săptămâni, sau ar declara că se abține de a face observații, cererea*

¹⁾ Scrisoarea din 3 Iunie 1921 a reprezentantului Poloniei, Askenazy, adresată Secretarului General și Scrisoarea Ministrului Afacerilor Streine a Republicii Ceho-Slovace din 4 Iunie 1921, adresată Secretarului General

²⁾ Vezi Annexe 222 e au Procès-Verbal de la treizième session du Conseil.

în chestiune va fi comunicată Membrilor Soc. Naț., conform procedurii prevăzută prin raportul Dlui Tittoni.

„În cazul când Statul interesat ar declara că dorește să prezinte observații, un termen de două luni, începând din ziua în care reprezentantul său pe lângă Secretariatul Soc. Naț. a primit textul cererii, îi va fi acordat în acest scop. După ce va fi primit observațiile, Secretarul General va comunica Membrilor Soc. Naț. cererea împreună cu observațiile.

„În cazurile excepționale și de o extremă urgență, Secretarul General este ținut, înainte de comunicarea cererii Membrilor Soc. Naț. de a informa pe reprezentantul Statului interesat, pe lângă Secretariatul Soc. Naț.“¹⁾

Apoi procedura va urma, astfel cum a fost prevăzută prin rezoluția din 25 Octombrie 1920. Comitetul de Trei va fi chemat însă a studia atât cererea minorității sau a Statului petiționar, cât și răspunsul Statului interesat.

Trebue să remarcăm încă, că această procedură modificată, este instituită în special pentru petițiile „care emană de la petiționari, ce nu au calitatea de membri ai Soc. Naț.“; ceea ce înseamnă, prin interpretare logică, că pentru Membri ai Societății, rămâne aplicabilă vechea procedură.

Intrată imediat în vigoare față de Polonia și Ceho-Slovacia, rezoluția din 27 Iunie 1921 — fiind comunicată, conform clauzei finale, și celorlalte State semnatare ale tratatelor minorităților, — acestea toate și-au dat adevăzarea.

*

4) Experiența procedurii instituite a dovedit însă, că multe dintre petiții prezintă un atât de mic interes, — în special după ce guvernul interesat a expus observațiile sale, — încât ele nu merită de a fi aduse la cunoștința tuturor Statelor, membri ai Soc. Naț. Aceiaș experiență a arătat, că multe dintre petiții erau tendențioase și inexacte, făcute în scop de propagandă răuvoitoare contra unui Stat, adeseori sub sugestia unor organizațiuni internaționale, care căutau să se amestece în afacerile interne ale State'or cu minorități. De aceste neajunsuri care tindeau să ducă la compromiterea stabilizării și a consolidării noii stări de lucruri, Consiliul fu sesizat prin două note poloneze din 16 Ianuarie și 22 August 1923²⁾ și una ceho-slovacă din 5 Aprilie 1923³⁾.

¹⁾ Vezi Extrait du Procès-Verbal de la treizième session du Conseil, séance du 27 Juin 1921. pag. 51, 235 și urm.

²⁾ Journal Officiel de la Société des Nations: Mai p. 480; Septembre p. 1071.

³⁾ Juillet. 1923 p. 717.

Ideile esențiale conținute în aceste note sunt: a) că persoanele aparținând minorităților de rasă, de religie sau de limbă, nu sunt considerate — după termenii tratatelor — ca persoane juridice, nici nu li s'a creat prin tratate, *organisme* care să aibă dreptul de a vorbi sau a activa în numele *minorităților*; b) în materie de procedură, cel mai bun sistem de urmat este acela care ușurează reglementarea chestiunilor de protecțiune a minorităților, fără a recurge imediat la o intervenție de ordin internațional. O astfel de intervențiune nu ar trebui să se producă decât în cazul când, fără ea, chestiunea nu ar găsi o soluție echitabilă care să dea satisfacție legitîmelor revendicări ale minorităților; c) când este vorba de petiții prezentate de organizații internaționale și care ar avea caracterul unei imixțiuni în afacerile interne ale unui Stat, ele ar trebui îndepărtate, ca neputînd servi de elemente pentru a introduce procedura; deși rămîne stabilit că membrii Consiliului au dreptul de a-și aduna informațiile necesare din orice izvor, deci și din comunicările organizațiilor internaționale; d) că petițiile minorităților, după ce au fost supuse guvernelor interesate, să fie comunicate numai Membrilor Consiliului și nu tuturor celorlalți Membri ai Soc. Naț., afară dacă Consiliul nu a fost sesizat conform cu regulile în vigoare și adoptă o rezoluție în acest sens, sau dacă Statul interesat o cere expres

Consiliul a instituit ca raportor al acestor propuneri, pe reprezentantul Braziliei, De Rio Branco. După studiul notelor respective, puse în cadrul anterioarelor rezoluții ale Consiliului, în materie de procedură, De Rio Branco prezintă raportul său—însușindu-și cea mai mare parte dintre propuneri, — cu un nou proiect de *rezoluție*¹⁾ în ședința Consiliului din 5 Sept. 1923. În urma desbaterilor care au avut loc — în prezența reprezentanților Poloniei și Ceho-Slovaciei, Skirmunt și Beneș — Consiliul adoptă, după introducerea a două modificări de redactare, propuse de Lord Robert Cecil și Hanotaux, *rezoluția* următoare¹⁾), supusă de raportor:

1. „Pentru a fi supuse la procedura stabilită prin rezoluțiile Consiliului din 22 și 25 Oct. 1920 și din 27 Iunie 1921, petițiile adresate Soc. Naț. relative la protecțiunea minorităților:

„Referindu-se la rezoluțiile sale anterioare relative la procedura de urmat în materie de protecțiune a minorităților, din 22 și 25 Octombrie 1920 și din 27 Iunie 1921, Consiliul Soc. Naț. decide că:

¹⁾ Extrait de Procès-Verbal de la vingt-sixième session du Conseil. Séance du 5 Sept. 1923.

„a) Trebuesc să aibă ca obiect protecțiunea minorităților conform tratatelor.

„b) În particular, ele nu trebuiesc să fie prezentate sub forma unei cereri de ruptură a legăturilor politice între minoritatea în chestiune și Statul din care ea face parte.

„c) Ele nu trebuiesc să emane dintr'un izvor anonim sau rău stabilit.

„d) Ele trebuiesc să fie redactate fără violență de limbaj.

„e) Ele trebuiesc să conțină informațiuni sau să semnaleze fapte, care nu au fost recent obiectul unei petiții supusă procedurii ordinare“.

„În cazul când Statul interesat ar ridica, pentru o rațiune oarecare, obiecțiuni contra primirii unei petițiuni, Secretarul General va supune chestiunea de primire Președintelui Consiliului, care va putea invita alți doi membri ai Consiliului să-l asiste în examinarea acestei chestiuni. Dacă Statul interesat o cere, această chestiune de procedură va putea fi înscrisă la ordinea de zi a Consiliului.

2. „Prelungirea termenului de două luni prevăzut prin rezoluția din 27 Iunie 1921 pentru observațiile guvernului interesat la subiectul petițiilor, va putea fi autorizată de către Președintele Consiliului, dacă Statul interesat o cere și dacă împrejurările par a o face necesară.

3. „Comunicarea către Membrii Societății, a petițiilor ca și a observațiilor (dacă sunt) a guvernului interesat, conform rezoluției din 27 Iunie 1921, va fi restrânsă la Membrii Consiliului. Ea va putea fi făcută Membrilor Societății sau publicului în general, la cererea Statului interesat sau în virtutea unei rezoluții adusă în acest scop de către Consiliu, care fusese legal sesizat“¹⁾.

¹⁾ Această restricție este astfel motivată în raportul De Rio-Branco. „... Le but de la communication des pétitions des minorités est purement et simplement de fournir des informations aux Membres du Conseil pour le mettre à même d'exercer le droit d'initiative qui leur est réservé par les stipulations des traités des minorités. Il sera donc atteint, même si la distribution est restreinte aux Membres du Conseil seuls. ... La distribution de pétitions à tous les Membres de la Société, instituée par le rapport de M. Tittoni, permettrait à l'Etat intéressé de présenter éventuellement des observations au sujet de la pétition dont l'Etat n'aurait pas eu connaissance, si elle avait été communiquée seulement aux Membres du Conseil. Selon la procédure instituée par la résolution de 27 juin 1921, les Etats intéressés ont maintenant connaissance de la pétition, même avant la distribution de celle-ci aux Membres du Conseil. ... Un grand nombre de pétitions présentent si peu d'intérêt, en particulier après que le gouvernement intéressé a présenté ses observations à leur sujet, qu'elles ne méritent d'être portées à la connaissance de tous les Membres de la Société des Nations. En restreignant la distribution aux Membres du Conseil on empêchera aussi que le système des pétitions se prête à une propagande malveillante contre un Etat, Membre de la Société. (Journal Officiel de la Société des Nations. Novembre 1923. No. 11 pag. 1246).

4. „Examenul petițiilor și a observațiilor (dacă sunt) guvernelor interesate, de către Președinte și alți doi Membri ai Consiliului conform rezoluției din 25 Octombrie 1920, va avea ca singur obiect de a constata eventual că este loc, pentru unul sau mai mulți Membri ai Consiliului, de a semna atenției Consiliului o infracțiune sau un pericol de infracțiune la una dintre stipulațiile pentru protecțiunea minorităților. Dreptul care aparține tuturor membrilor Consiliului de a semna atențiunii acestuia o infracțiune sau un pericol de infracțiune rămâne întreg.

5. Prezentă rezoluție va fi adusă la cunoștința guvernelor care au semnat tratatele sau au făcut declarații asupra protecțiunii minorităților“.

Observăm că această importantă rezoluție fixează condițiile de primire a petițiilor și restrânge comunicarea lor și a observațiilor (dacă sunt) Guvernului interesat — în principiu — la Membrii Consiliului; restrângere conformă spiritului tratatelor, care conferă numai Membrilor săi, dreptul de a sesiza direct Consiliul. Permite însă — ca și în trecut — exercițiul dreptului de petiționare oricărei persoane și asociațiuni, deci și organismelor internaționale, contra cărora protestase notele poloneze¹⁾.

Trebue încă să remarcăm, că Adunarea Soc. Naț., aprobând noua procedură, a precizat în rezoluția sa din 26 Sept. 1923 — adoptată în cursul celei de a IV-a sesiuni — că „în virtutea par. V. al rezoluției Adunării din 21 Sept. 1922, orice guvern Membru al Soc. Naț., poate prezenta o cerere la Secretariat, în scopul ca petițiile (cu observațiile guvernului interesat) care sunt comunicate Consiliului, să fie comunicate și acestui Guvern“²⁾. Acest text își găsește explicația în necesitatea concilierii rezoluției Adunării din 21 Sept. 1922 par. V³⁾ cu aceea a Consiliului din 5 Sept. 1923 (par. 3).

¹⁾ Asupra acestui punct raportul De Rio Branco spune; „Je n'hésite donc pas à déclarer que les pétitions ne doivent pas être considérées comme des plaidoyers au nom d'une minorité envisagée comme une personne juridique, mais tout simplement comme une source d'information pour les Membres du Conseil. Il s'ensuit qu'en principe, les pétitions de minorités peuvent provenir de qui que ce soit, sans autre restriction que celles que le Conseil trouverait utile de fixer lui même“. (Journal Officiel de la Société des Nations. Novembre 1913. No. 11 pag. 1249.)

²⁾ Actes de la quatrième Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières. Pag. 92.

³⁾ Par V. din acea rezoluție prevede că „le Secretariat de la Société des Nations, chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités de minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant les infractions à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, remplissent leurs devoirs envers leurs Etats. Les informations ainsi réunies pourraient être mises à la disposition des Etats Membres de la Société, s'ils le demandent“.

*

5. Printr'o nouă rezoluție din 10 Iunie 1925, Consiliul se ocupă de reglementarea principiilor care fuseseră urmate în practică, în alcătuirea *Comitetului de Trei*, instituit prin cunoscuta rezoluție din 25 Octombrie 1920. Această reglementare apărea cu atât mai necesară, cu cât *Comitetul de Trei* devenise o instanță normală în materie de protecțiune a minorităților, și era cu deosebire util, ca lucrările sale să inspire desăvârșită încredere.

Deaceea în urma prezentării și citirii raportului privitor la această reglementare, de către reprezentantul Braziliei, De Mello-Franco, — raport în care se accentuiază asupra importanței și operei *Comitetului de Trei*, — Consiliul adoptă următoarea rezoluție, care nu schimbă întru nimic termenii tratatelor, propusă de raportor :

„*Consiliul Soc Naț având în vedere că prin rezoluția din 25 Oct 1920. s'a decis că — spre a se ușura Membrilor Consiliului exercițiul drepturilor și al datoriiilor lor în ceea ce privește protecțiunea minorităților, — este de dorit ca Președintele și doi Membri desemnați de el în fiecare caz, să procedeze la examinarea oricărei petiții sau comunicări la Societatea Națiunilor, privitoare la o infracțiune sau pericol de infracțiune la clauzele tratatelor pentru protecțiunea minorităților, și că această examinare va avea loc de îndată ce petiția sau comunicarea în chestiune va fi fost adusă la cunoștința Membrilor Consiliului.*

„*Decide: 1. Dacă președintele în exercițiu al Consiliului este reprezentantul Statului, ai cărui supuși (ressortissants) sunt persoanele care aparțin la minoritatea în cauză, sau*

„*reprezentantul unui Stat vecin al Statului, ai cărui supuși (ressortissants) sunt persoanele care aparțin la minoritatea în cauză, sau*

„*reprezentantul unui Stat, a cărui majoritate de populație aparține, din punct de vedere etnic, aceluiaș popor ca și persoanele ce fac parte din zisa minoritate,*

„*că misiunea care incumbă președintelui Consiliului, după termenii rezoluției din 25 Octombrie 1920, va fi îndeplinită de către Membrul Consiliului care exercita funcțiunile de președinte imediat înaintea președintelui actual, și care nu se găsește în aceeaș situație.*

2. *Președintele Consiliului, desemnând doi dintre colegii săi, conform rezoluției din 25 Octombrie 1920, nu trebuie să desemneze nici pe reprezentantul Statului ai cărui supuși (ressortissants) sunt persoanele care aparțin la minoritatea în cauză, nici pe reprezentantul unui Stat vecin al Statului, ai cărui supuși*

(ressortissants) sunt aceste persoane, nici pe acela al unui Stat, a cărui majoritate de populație aparține, din punct de vedere etnic, aceluiaș popor ca zisele persoane¹⁾

Astfel s'a fixat într'un text definitiv, practica stabilită și treptat perfecționată în alcătuirea Comitetului Minorităților. În raportul pe care Consiliul l-a prezentat Adunării Soc. Naș. în a VI-a sa sesiune ordinară, — conform prescripțiilor Pactului — se insistă asupra progresului astfel săvârșit, prin perfecționarea acestei prime instanțe în materie de protecțiune a minorităților. În acelaș timp se menționează mecanismul de funcționare, — de asemeni impus de practică — al Comitetului Minorităților.²⁾

¹⁾ Vezi Procès-Verbal de la trente quatrième session du Conseil. Séance du 10 Juin 1925.

²⁾ Pentru acest text, vezi: Société des Nations Protection des Minorités ... pag. 39—41: „Après communication au Conseil de la petition (avec les observations, s'il y en a, du Gouvernement intéressé) le directeur de la Section des Minorités adresse une lettre, accompagnée d'un exemplaire du document en question, au Président en exercice du Conseil en lui rappelant qu'il doit désigner deux de ses collègues pour procéder sans délai à l'examen du document. Aussitôt que le Président a envoyé sa réponse, le directeur de la Section des Minorités se met en communication avec les deux autres Membres du Conseil

„Dans certains cas, la Section des Minorités -- en collaboration avec la Section juridique -- a préparé à l'usage des trois Membres du Comité un exposé écrit des questions de fait et de droit soulevées par la pétition et les observations du Gouvernement intéressé. En outre, la Section des Minorités est à la disposition des Membres du Comité ainsi que des autres Membres du Conseil, pour leur procurer toute information supplémentaire qu'ils pourraient désirer.

„Les réunions du Comité des Minorités (ou plus exactement des différents Comités de Minorités qui sont simultanément en fonction) ont généralement lieu pendant les sessions du Conseil. Il arrive que des réunions aient lieu aussi entre les sessions du Conseil; cela en raison de la difficulté de trouver dans tous les cas, pendant les sessions du Conseil, le temps nécessaire pour les discussions parfois très détaillées et prolongées de ces affaires, qui présentent pour la plupart un aspect très délicat et demandent une préparation des plus consciencieuses, tant de la part du Secrétariat général que de celle des Membres du Conseil

„Il va sans dire que l'examen d'une affaire par le Comité de Minorités n'est pas restreint aux réunions formelles de celui-ci. Chaque Membre du Comité, de même que le Secrétariat, est tenu de procéder sans délai à cet examen aussitôt après la communication au Conseil du document relatif à l'affaire. Il va de soi que le Secrétariat en commence l'étude sans attendre la distribution de ce document. La discussion dès la première réunion des trois Membres du Comité, est donc — sauf peut-être dans des cas d'extrême urgence — basée sur un travail préparatoire très considérable.

„Les réunions du Comité sont tenues en séance privée, sans procès-verbal formel et chaque Comité adopte librement sa propre procédure

„Il résulte de l'objet même des travaux d'un Comité de minorités, que les membres sont libres d'apprécier de leur mieux tous les éléments de l'affaire qu'ils ont été appelés à examiner. Ils peuvent prendre en considération l'importance plus ou moins grande de cette affaire et sa signification plus ou moins générale. Ils peuvent tenir compte de l'attitude plus ou moins conciliante du Gouvernement intéressé vis-à-vis des demandes de la minorité, aussi bien que l'attitude plus ou moins loyale des personnes appartenant à la mi-

În rezumat, din analiza rezoluțiilor de mai sus, reese că procedura relativă la examinarea petițiilor este următoarea: Secretariatul Soc. Naț. examinează mai întâiu, dacă petițiunea îndeplinește cele *cinci* condițiuni, prevăzute prin rezoluția din 5 Sept. 1923, spre a putea fi primită.

Dacă constată că nu sunt îndeplinite condițiile de primire, el îndepărtează *a limine* petiția. În cazul contrar, o comunică Statului interesat: în acelaș timp, de obicei, și dacă petiționarul a avut grijă de a indica o adresă suficientă, Secretariatul confirmă primirea petiției. Această confirmare are un caracter *pur formal* și se limitează la a înștiința pe interesat, că petiția sa a ajuns la Secretariat. Dacă interesatul dorește să știe mai târziu care este soarta petiției sale, el se poate adresa Secretariatului, care-i răspunde că petiția urmează procedura stabilită de către Consiliu, în cazurile de acest fel¹⁾.

norité en question. Ils peuvent estimer que, dans l'espèce, le petitionnaire aurait dû recourir aux autorités administratives ou judiciaires du pays avant de s'adresser à la Société des Nations. Dans les Comités de minorités, tous ces éléments sont constamment discutés et pris en considération.

„De plus, les membres du Comité peuvent entrer en rapport avec le Gouvernement intéressé en vue d'écarter des doutes ou des malentendus ou pour exercer auprès de ce Gouvernement, une action amicale, afin de l'induire à modifier son attitude sur un point qui, à défaut d'une telle solution, semblerait aux Membres du Comité mériter d'être signalé à l'attention du Conseil. Avant de décider s'il faut ou non signaler à l'attention du Conseil une affaire qui fait l'objet d'une pétition, les Membres du Comité ont, dans de nombreux cas, adressé au Gouvernement intéressé des demandes d'informations supplémentaires, soit d'une façon générale, soit en posant des questions précises. Dans quelques cas, des demandes de ce genre ont été combinées avec d'autres suggestions, tendant, par exemple, à ce que le Gouvernement intéressé surseoie à certaines mesures, qui, avant que le Comité fut à même de se prononcer sur la question de fond, pourraient créer un fait accompli.

„Dans certains cas, les membres du Comité ont fait des démarches personnelles auprès du Représentant du Gouvernement intéressé pour attirer amicalement son attention sur l'opportunité de faire cesser les difficultés qui préoccupent une minorité. Dans la plupart des cas, le Comité s'adresse au Gouvernement en question, par l'intermédiaire du Directeur de la section des minorités du Secrétariat, soit par écrit, soit oralement, soit officiellement, soit encore officieusement.

„Souvent le Comité ne parvient pas à une décision définitive, même après avoir reçu tous les renseignements supplémentaires qu'il pourrait désirer. Il arrive, en effet, que l'affaire se présente comme un anneau dans une longue chaîne plutôt que comme une affaire, indépendante et les membres du Comité pensent parfois que cette affaire bien que d'importance secondaire en elle-même, pourrait mériter d'être portée devant le Conseil si d'autres cas semblables venaient s'y ajouter. Dans ces circonstances, le Comité invite la section de minorités à suivre l'affaire pendant quelque temps et lui signaler, de nouveau, s'il se produit un fait qui semble mériter une nouvelle discussion entre ses membres“.

¹⁾ Motivele acestei proceduri a Secretariatului General sunt fixate într-o notă din 10 Iunie 1926 adresată de către acesta Consiliului: „...En principe, toute personne quelle qu'elle soit a la faculté d'adresser une pétition à la So-

Dacă Statul interesat ridică obiecțiuni contra primirii petiției, chestiunea este supusă președintelui Consiliului, care poate invita doi membri spre a-l asista; la cererea Statului interesat, această chestiune poate fi înscrisă la ordinea de zi a Consiliului. În cazul că petiția îndeplinește condițiile spre a fi primită, Statul interesat trebuie să anunțe Secretariatul dacă dorește să prezinte sau nu observațiunile sale; el dispune pentru aceasta de un interval de *trei săptămâni*. Dacă răspunde afirmativ, are un interval de *două luni* spre a-și prezenta observațiile; acest termen poate fi și prelungit, dacă împrejurările o cer. După prezentarea observațiilor de către Statul interesat, acestea împreună cu cererea nu sunt comunicate decât Membrilor Consiliului. Celelalte State, Membri ai Societății, pot să obțină comunicarea acestor documente, în baza rezoluției din 5 Sept. 1923, printr'o cerere specială, adresată Secretariatului. De îndată ce petiția și observațiile Guvernului interesat au fost comunicate Membrilor Consiliului, președintele acestuia — în baza rezoluției din 25 Octombrie 1920 — desemnează *doi* dintre colegii săi, pentru a-l asista în examinarea documentelor. Astfel începe misiunea *Comitetului Minorităților* (sau *Comitetul de Trei*) care este, după citata rezoluție, de a stabili dacă este sau nu locul pentru unul sau mai mulți membri ai Consiliului, de a exercita dreptul conferit prin tratate, adică „*de a semnală atenției Consiliului orice infracțiune sau pericol de infracțiune*“ la vreuna dintre obligațiile conținute în tratatele minorităților; rezervându-se totuși și celorlalți Membri, dreptul de inițiativă de care ei se bucură în virtutea tratatelor. În urma examinării petiției, Comitetul minorităților poate ajunge la una dintre aceste *două* concluzii: a) *că nu este cazul de a se atrage atenția Consiliului*, ceea ce înseamnă respingerea, îndepărtarea petiției; b) *că este cazul de a se sesiza Consiliul*. În prima ipoteză, Comitetul *nu este ținut* de a dresa un raport asupra rezultatului negativ al examinării petiției în discuție și asupra observațiilor Guvernului interesat. Secretariatul va răspunde petiționarului — dacă acesta o va cere — că nici un membru al

cété en matière de minorités. Mais le pétitionnaire, selon les traités des minorités et la procédure en vigueur, n'est pas partie entre lui — même et le Gouvernement intéressé. Sa pétition constitue seulement une source de renseignement à l'usage des membres du Conseil pour permettre à ceux — ci d'exercer les droits et les devoirs qui découlent pour eux des traités. ...La décision prise par le Secrétaire et de considérer une pétition comme recevable n'a pas un caractère définitif, car elle peut être contestée par le gouvernement intéressé. La question de recevabilité est alors soumise au président du Conseil sur la demande du gouvernement intéressé“. (Doc. C. M. 118 1926 I. *Vezi Journal Officiel de la Société des Nations*. a. 1926. No. 7 pp. 878, 986 și urm.

Consiliului nu a socotit necesar de a-i atrage atenția asupra cererii prezentate¹⁾. În a doua ipoteză, Comitetul Minorităților *trebuie* să prezinte Consiliului un raport scris. Petiționarul și opinia publică este în drept, ca prin intermediul Secretariatului, să ia cunoștință de lucrările Comitetului ca și de toate documentele supuse Consiliului.

Este de remarcat astfel, că prin această procedură se permite descărcarea Consiliului de un mare număr de chestiuni, care nu prezintă nici un interes și care sunt provocate în scopuri de agitație politică. Comitetul minorităților îndeplinește astfel — împreună cu Secretariatul — și un rol de *purificator*.

Care este procedura înaintea Consiliului, odată ce acesta este sesizat de o petiție? Ea este conținută în acel text cunoscut, din art. 12 al tratatului cu Polonia, conform căruia, Consiliul odată sesizat „*va putea proceda în așa chip și da astfel de instrucțiuni, care vor părea potrivite și eficace în cauză*”. Consiliul are deci o mare libertate de acțiune, în materie. În practică, el a procedat fie printr-o examinare la fața locului, fie recurgând la o comisiune de juriști instituită în mod special, fie rugând guvernul interesat să prezinte noi informații, fie invitând Statele interesate să explice verbal chestiunile asupra cărora era oarecare nelămurire, fie însărcinând pe unul sau mai mulți dintre membrii săi de a lega convorbiri cu Statul interesat, fie recurgând la avizul consultativ al Curții permanente de Justiție Internațională²⁾.

Dar voința Consiliului se poate *impune* Statului interesat, sau Consiliul *trebuie* să se mărginească să joace rolul unui mediator, care caută ca soluția propusă să-i fie acceptată de către Stat? Dacă remarcăm că în spiritul Pactului Soc. Naț. — și în special conform art. 4. al V. și art. I. — regula generală, care nu comportă de cât anumite excepții, expres precizate, este că Consiliul acționează ca mediator, în sensul strict al cuvântului, dacă considerăm că art. 12. al II. și III. din tratatul — tip al minorităților — formulează o excepție la regula generală a Pactului, — pentru că din punct de vedere strict juridic este inadmisibil de a da o interpretare *extensivă* unei clauze care *limitează* suveranitatea Statului, — *trebuie* să conchidem, că rolul Consiliului și în materia noastră, consistă *nu* în a impune, ci *a propune* soluțiile care par potrivite și eficace în cauză. Consiliul își conservă deci rolul

¹⁾ Ceeace nu a lipsit de a da loc la critice. Vezi de ex.: René Brunet et Erwin Löwenfeld, *La Protection des Minorités par la Société des Nations*, Paris 1925, pag. 14 și urm.

²⁾ Vezi C. A. Rudesco. loc. cit. pag. 132–133.

de mediator, rol pe care el l-a și aplicat în practică. Și trebuie recunoscut, că este just ca în materie de minorități, Consiliul să nu poată lua deciziuni obligatorii *de drept* pentru Statul interesat, pentrucă interpretarea sau aplicarea unui tratat (în speță *infracțiunea* sau *pericolul de infracțiune* la tratatele minorităților), sunt chestiuni care intră, mai de grabă, în competența unei jurisdicții internaționale. Este și *oportun* pentru consolidarea păcii internaționale, pentrucă în cazul contrar, regimul de protecțiune internațională a minorităților — conferind unui Stat, Membru al Consiliului, un drept de care acesta ar putea fi tentat să profite, nu atât pentru a apăra pe minorități, cât pentru a exercita o presiune politică asupra Statului interesat, în scopul satisfacerii unor interese egoiste, — ar putea duce la încordarea raporturilor dintre Stat și minorități, și prin aceasta la amenințarea păcii.

Dar această interpretare este ea susceptibilă — cum s'a susținut în unele cercuri minoritare — de a face inoperantă intervențiunea Consiliului, de a împiedeca realizarea misiunii Soc. Naț. de *garant* al tratatelor minorităților? Practica a arătat că eforturile Consiliului, de a face să se accepte de către Statul interesat o soluție, care apare ca cea mai potrivită în cauză, au fost întotdeauna încoronate de succes. Statele interesate au cedat în fața autorității Consiliului și au acceptat mai mult sau mai puțin *voluntar* soluția propusă. Iar în cazul când Consiliul ar eșua, rămâne deschisă calea sesizării Curții permanente de Justiție Internațională, prin mijlocirea *oricărui* Membru al Consiliului, preocupat de ideea de respect a tratatelor minorităților. Și în această ipoteză, Membrul Consiliului nu ar mai putea fi bănuir că încearcă o presiune politică, ci — cum afirmă desbaterile din jurul rezoluției Adunării din 21 Sept. 1922¹⁾ — el merge înaintea Curții, *îndemnat, s'ar putea zice, de sentimentul Societății Națiunilor, în întregime; el nu merge singur, ci ca interpret al conștiinței umanității.* (Motta).

*

Această procedură care a dat remarcabile rezultate, dar care nu este în totul satisfăcătoare nici pentru Societatea Națiunilor, nici pentru Statele semnatare ale tratatelor minorităților — care au consimțit în mod succesiv la o serie de dispozițiuni limitative a suveranității lor în afară de litera tratatelor, — a fost mai adeseori criticată din punctul de vedere al minorităților. Astfel s'a cerut la repetate intervale: *mai multă publicitate, perfecționarea*

¹⁾ Vezi: Actes de la troisième Assemblée de la Société des Nations. Séances plénières. Pag. 173.

sistemului de transmitere a petițiilor și înlesniri pentru Comitetul de Trei de a obține toate datele pentru clarificarea opiniei lor, lărgirea Comitetului de Trei, înstituirea unei Comisiuni a Minorităților, după modelul Comisiunii mandatelor, care există deja la Societatea Națiunilor, etc. Dar adeseori s'a pierdut din vedere că alături de un drept al minorităților, sacru, deci recomandabil de a fi valorificat printr'o cât mai perfectă procedură, există *suveranitatea și dreptul Statului*, care nu poate fi limitată la infinit, fără o primejdie tot atât de gravă pentru pacea internațională, pe cât a fost în trecut și poate fi azi opresiunea minorităților.¹⁾

Din criticele — care s'au formulat și în sânul Societății Națiunilor, mai ales de către reprezentanți ai unor State nelegate de tratate ale minorităților,²⁾ — a rezultat o nouă *rezoluție* a Consiliului Soc. Naț., adoptată în cea de a 55-a sesiune a sa, care a avut loc la Madrid. Este *rezoluția din 13 Iunie 1929*, modificatoare și ea în mod *extensiv* a procedurii minorităților.

Conform acestei rezoluții, — ale cărei dispoziții completează actuala procedură a examinării petițiilor minorităților, — „*Consiliul decide de a adăuga dispozițiilor conținute în rezoluțiile sale anterioare, vizând procedura de examinare a minorităților, dispozițiile următoare :*

I. Primirea petițiilor. Când Secretarul general va declara o petiție de neprimut, el va informa pe petiționar, și, în acest caz, îi va comunica rezoluția Consiliului din 5 Sept. 1923, care fixează condițiile de primire pentru petițiile minorităților.

II. Compoziția Comitetelor minorităților. Președintele Consiliului va putea, în cazuri excepționale, să invite patru membri ai Consiliului, în loc de doi, în scopul examinării petițiilor minorităților, prevăzută prin rezoluția Consiliului din 25 Octombrie 1920.

III. Frecvența reuniunilor Comitetelor minorităților. Consiliul consideră că ar fi de dorit ca Comitele minorităților să țină seamă de posibilitatea de a se reuni în intervalul sesiunilor

¹⁾ Vezi: J. Barthélemy. loc. cit. pag. 428 și urm. Autorul se declară în special contra unei mai mari publicități: „... Si toute accusation portée contre un Etat, reçoit la large publicité de la Société des Nations qui, vous le savez, n'économise pas l'impression et la distribution de papier, ce sera trop commode: à tout mécontentement d'une minorité dans une nation, on assure une publicité gratuite, la publicité de la Société des Nations, même aux accusations les plus injustes portées contre un Etat.

Je ne crois donc pas que nous puissions nous engager dans la voie d'augmenter la publicité donnée aux réclamations portées devant la Société des Nations.”

²⁾ Vezi: A. H. Philipse. loc. cit. pag. 492 și urm.; Journal Officiel de la Société des Nations. Ianuarie. 1929.

Consiliului, ori de câte ori o socotesc util pentru examinarea unei sau altei petiții.

IV. Comunicările privind soarta petițiilor în sânul Comitetelor minorităților. a) Când Membrii unui Comitet al Minorităților vor fi încheiat examinarea unei chestiuni fără a-i cere înscrierea la ordinea de zi a Consiliului, ei vor comunica prin scrisoare, rezultatul acestei examinări celorlalți Membri ai Consiliului, pentru informarea lor. Secretarul general va ține la dispoziția Membrilor Consiliului, documentarea relativă.

b) Secretarul general va distribui odată pe an, tuturor Membrilor Consiliului, pentru informarea lor, un document care să reproducă scrisorile pe care diferitele Comitete ale minorităților le vor fi adresat în timpul anului Membrilor Consiliului, cum este spus mai sus.

V. Publicitatea rezultatului examinării unei chestiuni prin Comitetul minorităților. Comitetele minorităților ar trebui să ia în serioasă considerație posibilitatea de a publica, cu asentimentul guvernului interesat, rezultatul examenului chestiunilor care le sunt supuse. Consiliul exprimă via speranță că guvernele interesate vor putea, cât mai des posibil, să dea asentimentul lor la o astfel de publicație. Publicația ar putea să aibă loc prin inserarea în „Journal Officiel” fie a scrisorii sus menționate a Comitetului minorităților, destinată să întorzeze pe ceilalți Membri ai Consiliului, fie a oricărui alt text care ar părea potrivit.

VI. Publicații anuale regulate privind activitatea Societății Națiunilor în materie de protecțiune a minorităților. Secretarul general va publica, o dată pe an, în „Journal Officiel” al Societății Națiunilor, o statistică privind: 1. numărul petițiilor primite la Secretariat în cursul anului; 2. numărul petițiilor declarate de neprimite; 3. numărul petițiilor declarate primite și supuse examenului unui Comitet al minorităților; 4. numărul Comitetelor și acela al reuniunilor ținute de către ele în vederea examinării numitelor petiții; 5. numărul petițiilor a căror examinare, din partea unui Comitet al minorităților, a fost închisă în cursul anului.

a) Decide de a comunica prezenta rezoluție Statelor care au acceptat stipulații pentru protecțiunea minorităților.

b) Decide că raportul preparat de către reprezentantul Japoniei, raportor, cu colaborarea reprezentanților Marelui Britanii și a Spaniei (documentul C. C. M. I.) — împreună cu anexele cuprinse în acesta, — ca și procesele-verbale ale ședințelor ținute de către Consiliu, siejând în Comitet, pentru examinarea acestei chestiuni

și acela al prezentei ședințe a Consiliului, vor fi aduse la cunoștința tuturor Membrilor Societății Națiunilor și publicate ca de obicei.¹⁾

Din desbaterile care au avut loc în Consiliu, reunit în *Comitet* pentru modificarea procedurii minorităților, în zilele de 6, 7, 8 și 11 Iunie, și în ședința sa din 13 Iunie 1929, rezultă — prin recunoașterea însăși a inițiatorilor obiecțiunilor care au dus la această modificare — că un progres *considerabil* a fost realizat prin rezoluția din 13 Iunie 1929. Astfel Dandurand „*este fericit de a constata că concluziile supuse de către Comitet, Consiliului, realizează un progres important și realizează cea mai mare parte dintre ameliorările preconizate de către reprezentantul Guvernului canadien, mai ales în materie de publicitate și de lărgire a Comitetelor Minorităților*” ... Este de acum siguranța că minoritățile nu vor fi eliminate ca izvor de informații complementare. Orice echivoc asupra acestui punct se găsește împrăștiat. „Deasemeni Dr. Stresseman declară că „*deciziile Consiliului constituiesc, cum se recunoaște de toate părțile, o ameliorare foarte importantă a procedurii aplicată până aci chestiunilor de minorități*”²⁾.

Adeziunea Statelor interesate s'a produs și de această dată și ea dovedește odată mai mult, spiritul de împăciuire și de larg liberalism care le animă față de problema minorităților. Trebuie totuși remarcat — și aceasta rezultă din memoriile ce ele au depus în legătură cu propunerile de modificare a hotărârii Consiliului din 10 Iunie 1925 — că Statele semnatare ale tratatelor minorităților au ajuns la capătul concesiunilor consimțite în materie de procedură a minorităților, atât timp cât regimul de protecțiune va rămâne cu actualul său caracter, de *exceptione*³⁾.

*

Acest motiv, cât și considerația că ar contraveni dispozițiilor tratatelor minorităților, ne duce la concluzia că nu este admisibilă — în starea actuală a regimului de protecțiune a minorităților — realizarea unei alte propuneri, scumpă apărătorilor minorităților: crearea unei *Comisiuni a Minorităților* după modelul Comisiunii Mandatelor, existentă deja la Societatea Națiunilor. Propunerea — discutată de câțiva ani în cercurile minoritare — a fost adusă la tribuna Societății Națiunilor, în a noua sa sesiune, de către repre-

¹⁾ Procès-Verbal de la troisième séance. (13 juin 1929) Cinquante-Cinquième Session du Conseil (Document C. 269. 1929. XI.)

²⁾ Ibidem.

³⁾ Vei Documents relatifs à la Protection des Minorités par la Société des Nations (Publiés en vertu de la résolution du Conseil en date du 13 juin 1929) Genève 1929. pag. 77 și urm.

zentantul Olandei și a fost susținută de Cancelarul Müller și de Seipel. Ea a fost reluată de Drul Stressemann în a 54-a sesiune a Consiliului; deasemeni a fost recomandată printr'o rezoluție a *Uniunii Internaționale a Asociațiilor pentru Societatea Națiunilor*, luată în sesiunea de la Madrid din a. 1929. Pentrucă această propunere — care tinde la crearea unei Comisiuni autonome, a cărei misiune ar fi de a studia reclamațiile minorităților — are deci un număr de sprijinitori autorizați, este de un deosebit interes de a formula obiecțiunile ce se opun concretizării ei, obiecțiuni care pot evidenția lipsa fundamentului ei juridic.

Chestiunea se prezintă sub un dublu aspect; aspectul *juridic* și cel *politic*, sau de oportunitate.

Din punct de vedere *juridic*, se ridică contra acestei propuneri, obiecțiunea că ea se îndepărtează încă și mai mult de tratate, decât procedura actuală a *Comitetelor de Trei*. Intr'adevăr, ceeace Statele semnatare ale tratatelor minorităților au concedat Consiliului, a fost ca o chestiune ce ar constitui o infracțiune sau un pericol de infracțiune la aceste tratate, să fie examinată, *dacă* un Membru al Consiliului își ia răspunderea de a o pune. Dar această *răspundere*, deja atenuată în largă măsură, când este luată în urma examinării unei petiții printr'un *Comitet de Trei*, ar dispărea complet dacă Membrii Consiliului s'ar putea sesiza pe baza raportului unei *Comisiuni*, organ iresponsabil. Chiar dacă un astfel de organ *ar putea aduce servicii prețioase pentru reglementarea problemei minorităților*¹⁾, instituirea lui se poate lovi în mod justificat, de opoziția Statelor semnatare ale tratatelor minorităților. Deaceea *trebuie revenit întotdeauna la tratate, spre a distinge între ceeace este posibil din punct de vedere practic, și ceea ce nu ar putea fi acceptat*.²⁾ Intr'adevăr, aceste tratate au fost încheiate între două Părți: de o parte, Principalele Puteri Aliate și Asociate; de alta, Statul căruia tratatul i-a fost impus, în *anumite condițiuni*. Principalele Puteri Aliate și Asociate au transferat, în fapt, obligațiile lor Consiliului Soc. Naț.; dar dacă acesta, uitând spiritul care a prezidat la redactarea acestor tratate, ar voi să institue o procedură

¹⁾ Dr. M. Gonsiorowski. loc. cit. pag. 102.

²⁾ Această teză, perfect întemeiată din punctul de vedere al dreptului internațional, a fost susținută la tribuna Societății Națiunilor, de către reprezentantul Cehoslovaciei la Paris, Osusky: „La base de la Société des Nations dans la matière des Minorités n'est pas dans le Pacte, elle est dans les traités. Les traités sont hors du Pacte; la Société des Nations garantit ces traités; donc elle doit les respecter. Les traités ne peuvent être modifiés qu'en accord avec ceux qui les ont signés. Ceux qui les ont signés peuvent dire non ce qui existe suffit, et nous ne voulons pas d'une Commission des Minorités.” (citată de J. Barthélemy. loc. cit. pag. 428).

care i-ar putea modifica sensul, Statul interesat, ca parte contractantă, este în tot *dreptul* de a se opune cu energie, ceea ce ar crea desigur o situație dintre cele mai periculoase.

O altă obiecțiune care se ridică, din acest punct de vedere, își vrea din *principiul de egalitate* al Statelor, înscris în Pact. Într'adevăr, dacă în 1919—20 a fost posibil ca prin încălcarea acestui principiu, să se creeze o categorie de State, legate prin obligații minoritare, astăzi când aceste State — pe atunci *noui* — încetează de a mai fi *noui*, pe măsură ce timpul trece, nu mai este posibil de a formula o altă încătușare a suveranității lor, supunându-le și sub controlul Comisiunilor Internaționale. O astfel de măsură ar fi deci flagrant contrarie unui principiu fundamental al Pactului, și ea nu ar fi — în consecință — de natură a promova coeziunea Societății Națiunilor.

Dar și din punct de vedere *politic* se poate formula o serioasă obiecțiune contra creerii unei Comisiuni a minorităților. Pentru că o astfel de Comisiune — chiar în cazul când ar fi alcătuită din persoanele cele mai competente ale diferitelor țări, — nu ar avea decât o preocupare esențială: aceea de a găsi pretutindeni încălcări ale drepturilor garantate de tratatele minorităților, ceea ce ar fi de natură a încorda raporturile dintre Stat și minorități, a duce deci la un rezultat contrar scopului urmărit de tratatele minorităților. Exemplul ni-l oferă Comisiunea similară a *Mandatelor*, care a avut de sigur o activitate rodnică, dar care a greșit câteodată printr'o activitate exagerată, căutând pretutindeni încălcări ale drepturilor populațiilor de sub mandat¹⁾.

Apoi trebuie remarcat că extinderea obligațiilor actuale — această ar însemna crearea unei astfel de Comisiuni — *indiferent de formă sau metodă, în sarcina câtorva State numai, fără perspectivă de a le vedea acceptate de celelalte, fără perspective de a le vedea sfârșite, toate acesle nu ar contribui decât la slăbirea consolidării acestor State.* (Titulescu).

Aceste obiecțiuni de principiu sunt suficiente pentru a vedea cât de puțin fondată în drept, este propunerea creerii unei Comisiuni a Minorităților. Ele rămân în picioare, atât timp cât dăinuiește *actualul* regim de protecțiune. Și tot atât timp, Statele intere-

¹⁾ În această ordine de idei este interesantă declarația lui Henry de Jouvenel: „... C'est la Commission des Mandats qui est responsable de l'insurrection syrienne et de sa prolongation. Les Syriens se plaignent à Genève devant la Commission des Mandats. Ils gémissent, ils soulèvent l'opinion universelle. Pendant ce temps, les insurgés se disent, qu'ils vont obtenir satisfaction: ils tiennent, ils ne cèdent pas. (Vezi J. Barthélemy. loc. cit. pag. 429.)

sate pot opune al lor *veto* oricărei *extensiuni* a obligațiilor actuale. Aceste State pot spune: „Este vorba de *extinderea* obligațiilor actuale? Suntem silite a răspunde: *să le împărțim!*“ (Titulescu¹⁾).

*

Dar ceea ce este posibil în vederea unei bune funcționări a procedurii minorităților, în cadrul modificărilor de până acum a acestei proceduri, ar fi: a) A face *obligatorie* întrebuintarea mijloacelor locale de soluționare a plângerii, înaintea apelului la Consiliu. O asemenea dispoziție ar avea darul de a îndepărta de pe ordinea de zi a Consiliului, numeroase chestiuni, adeseori de minimă importanță, care răpesc din timpul de care acest organ dispune. Apoi ea ar fi de natură să contribuie la dezvoltarea *colaborării* dintre Stat și minorități, atât de necesară evoluării normale a problemei minorităților. În fine ea va fi susceptibilă de a îndepărta multe dintre elementele de agitație politică, care sunt la baza atâtor plângeri minoritare.

b) Să se grupeze chestiunile minoritare pentru o sesiune *determinată* a Consiliului Societății Națiunilor; sau în intervalul dintre sesiuni, să se reunească Comitetele de Trei și să procedeze la examinarea plângerilor minoritare. (Ceea ce ar însemna traducerea în realitate, a dispoziției conținută în punctul III al rezoluției Consiliului din 13 Iunie 1929).

Un astfel de procedeu, care este în cadrul dispozițiilor din rezoluțiile Consiliului, are calitatea de a îndepărta orice utilitate a solicitatei Comisiuni a Minorităților; pentru că el înlesnește examinarea prudentă și obiectivă a oricărei petiții minoritare, de către persoane competente, fără a face necesară participarea marilor personaje ale vieții internaționale, care datorită ocupațiilor lor, nu dispun de tot timpul necesar acestei operații.

c) Să se accentueze încă asupra *colaborării* dintre Societatea Națiunilor și Statele semnatare ale tratatelor minorităților, ca fiind singurul procedeu susceptibil de a face ca Statele — geloase de suveranitatea lor — să ducă o politică cât mai liberală față de minoritățile lor. Dealtfel aceste State, în regulă generală, — după însăși afirmația Consiliului Societății Națiunilor²⁾ — de-

¹⁾ loc. cit. pag. 22.

²⁾ Vezi Journal Officiel de la Société des Nations an. VII-ème. pag. 742: Scrisoarea adresată de Lord Robert Cecil, Domnului Duca, pe atunci Ministru al Afacerilor Steine, în care se constată de către Consiliu atitudinea binevoitoare a guvernului român față de minorități: „Le Comité reconnaît que le gouvernement roumain n'a épargné aucun effort pour mettre à la disposition du Comité tous les renseignements nécessaires. Dans une question très difficile, le gouvernement roumain a manifesté le désir le plus sincère et le plus lou-

parte de a-și opri minoritățile, se conformă cu fidelitate dispozițiilor tratatelor. Și ar fi desigur o greșeală, chiar din punctul de vedere al Statului, ca ele să se transforme în opresori ai minorităților, dat fiind că experiența trecutului a arătat suficient, ce pericol constituie atât pentru promovarea Statului, cât și a păcii internaționale, un tratament de apăsare, de excepțiune, față de minorități. Majoritatea oamenilor de Stat par astăzi convinși, că persecuțiile nu fac decât să mărească rezistența, în timp ce o politică înțeleaptă și liberală tinde din contra, să convingă minoritățile de *bună credință*, că este în propriul lor interes să accepte opera de *justiție* creată prin tratatele de pace, și să coopereze în mod loial — cum le recomandă și Societatea Națiunilor, — la desvoltarea Statului în care ele sunt chemate să trăiască. Dar această politică inaugurată, se poate menține și desvolta încă, prin *colaborarea* dintre Soc. Naț. și Statele interesate, prin îndepărtarea deci a noțiunii quasi-juridice de *control*, care ar atrage instinctiv din partea Statelor, o politică de *rezervă* față de Soc. Naț. și față de minorități.

d) Să se vină cât mai curând la Soc. Naț. cu o precizarea *științifică* a unor noțiuni din tratatele minorităților, susceptibile de a crea dificultăți aproape de neînvins în aplicarea practică a acestor tratate, ca de ex: *minoritate, proporție considerabilă, parte echitabilă, achiziția de naționalitate*, etc.

e) Să se găsească un mijloc *eficace* pentru a se împiedeca producerea de plângeri minoritare *nef fondate și interesate* — cum însuși Consiliul o recunoaște,¹⁾ — plângeri care până la examinarea și respingerea lor, sunt menite a crea o atmosferă bănuitoare față de un Stat. Deasemeni să se găsească un mijloc de a se paraliza acțiunea Statelor numite *protectoare ale minorităților*, care întrebuintează această calitate adeseori, ca o armă de presiune față de Statele nou create, sau întregite. Atitudinea acestor State este cu atât mai criticabilă, cu cât unele dintre dânsese, de ex. Ungaria, care alarmează opinia publică internațională în favoarea

able de satisfaire à ce que demandent la justice et l'humanité". Este vorba de o concluzie a Comitetului de Trei, în chestiunea petiției Bisericii reformate și catolice din Transilvania, în legătură cu proiectul de lege română asupra învățământului particular, primită la Secretariatul general dela Geneva la 6 Maiu 1925.

¹⁾ Vezi textul citat mai sus: „Le Comité a fait examiner la documentation présentée par le Gouvernement roumain et a constaté que les affirmations des pétitionnaires, dans un nombre considérable de cas, ne correspondent pas à la réalité, ainsi qu'il ressort des enquêtes, actes et documents qui ont été examinés. Les membres du Comité tiennent à souligner combien il est important que les plaintes formulées devant la Société des Nations par les minorités, soient rédigées avec le maximum de soins, afin que la Société ne soit pas saisie de faits inexacts“.

fraților lor din streinătate, neglijează rândul lor la protecțiunea propriilor lor minorități. Astfel, adeseori s'a manifestat nemulțumirea Evreilor din Ungaria. Tot în acest Stat, minoritatea Slovacă într-o petiție prezentată Soc. Naț., datată în 7 Noembrie 1922 — din cauza persecuțiilor ce le suferea în Ungaria — a mers până la a cere ca „*teritoriul locuit de ei să fie reunit la Transilvania, adică la România-Mare*”¹⁾.)

Aceasta fiind situația, trebuie recunoscut că este timpul de a se renunța la încercările de a se stabili regimuri speciale în favoarea unor State terții, și că este mult mai satisfăcător modul de protecțiune a drepturilor minorităților, *exclusiv* prin intermediul Statelor reprezentate în Consiliul Societății Națiunilor, mod prevăzut în toate actele internaționale din 1919—20, care reglementează drepturile minorităților.

f) În fine ar fi de remarcat, ca organizarea *procedurii* să nu fie separată de *fondul* problemei, adică să fie în funcție de *tendențele* care se remarcă în chestiunea principală. Dar să nu se exagereze ideea de *publicitate*. Pentru că „cu cât procedura va fi mai ușoară, accesul la pretoriu mai larg, și mai cu răsunet publicitatea procedurii, cu atât se vor agrava și înmulți chestiunile minorităților”²⁾.

Intr'adevăr, exagerarea principiului de protecțiune, poate face din el un izvor de războiu și de anarhie. Și transformarea lui într'un principiu periculos pentru pacea internă și cea internațională, îi poate grăbi abolirea, de către Statele interesate, și de către Comunitatea internațională, ea însăși.

CAP X.

Tendențe nouă în protecțiunea Minorităților.

Din analiza juridică a regimului actual de protecțiune internațională a minorităților — care cu toate imperfecțiunile și inechitățile semnalate, are o însemnătate deosebită *istorică, politică și juridică*, întrucât *consacră pentru prima dată o valoare morală și politică minorităților de rasă, de limbă sau de religie* (M. Vichniac) — am scos concluzia că, cu excepția unor cazuri specifice, tratatele minorităților nu formulează un drept de *asociațiune politică*, adică nu recunoaște acestor colectivități, *personalitatea internațională*. Intr'adevăr, aceste tratate nu vizează decât *persoanele* cari aparțin

¹⁾ Documentul C. 178. M. 102. 1923. I.

²⁾ J. Barthélemy. loc. cit. pag. 431.

minorităților etnice, de religie sau de limbă, și nu *grupările* acestor persoane. De aci lipsa unui organ propriu de a reprezenta aceste minorități, și chiar în cazul excepțional al existenței unui astfel de organ — de ex. *Landstin*-gul Insulelor Aland — lipsa de competență de a sesiza *juridicește* Consiliul. Ceea ce înseamnă încă, că petițiile care emană de la *indivizii minoritari*, sau de la un organ care îi reprezintă, au *toate* aceiași valoare: *sunt simple informațiuni*. Această concluzie rămâne, chiar în urma adoptării *rezoluției* din 13 Iunie 1929, cu toată extinderea dreptului minorităților de a fi consultate, ca izvor de informații complementare.

*

Dar această stare de drept, a dat naștere la numeroase discuții în cercurile minoritare, în anumite cercuri politice, și la Societatea Națiunilor. Astfel a luat naștere un curent de idei, în favoarea acordării minorităților, sau cel puțin anumitor instituții minoritare, a *personalității internaționale*¹⁾. Cele mai adeseori, susținătorii acestei teze au pornit de la ideea că, întrucât există o *tendință* ca *individul* chiar, să devină persoană de drept internațional, că acesta se găsește de fapt adeseori în raporturi juridice cu un Stat *strein* (de ex. în chestiuni de naturalizare, de emigrație, de extrădare, în stare de blocus, de războiu, de piraterie, etc), cu atât mai mult trebuie să se confere calitatea de *persoană* grupului minoritar, care ca colectivitate de indivizi, prin forța lucrurilor, intră în raporturi juridice cu Statul căreia este atașat, sau cu Statele streine.

Această teză care poate apărea ca întemeiată din punct de vedere strict juridic, nu ar putea însă fi adoptată în practică, pentru că i se opune o serioasă obiecție de *ordin politic*. Sub o anumită formă, ea a fost exprimată, cu deosebită autoritate, de *Comitetul de Juriști*, chemat să redacteze, în anul 1920, proiectul de instituire a Curții permanente de Justiție Internațională, conform art. 14 din Pactul Soc. Naț.

Intr'adevăr, acest *Comitet* a fost chemat să se pronunțe și asupra chestiunii, dacă Curtea ar trebui deschisă și *particularilor contra Statelor*. După *parte* din doctrină, aceasta ar fi fost recomandabil. Totuși *Comitetul de Juriști* nu a socotit oportun să deroge de la doctrina *dominantă*, și a limitat competența Curții la litigiile dintre State. Comitetul a socotit că problemele care privesc deschiderea Curții pentru particulari contra Statelor, oricât ar putea fi de

¹⁾ Vezi : Friedmann. S. Le Problème des Minorités ethniques et sa solution par l'autonomie et la personification. Paris 1927.

interesante „pentru moment sunt premature, pentrucă tind să pună în chestiune suveranitatea, independența și chiar *existența* Statelor. Comitetul a fost unanim în a socoti că, fără a prejudicia întru nimic asupra dezvoltării ulterioare a Curții permanente de Justiție Internațională, convenea pentru moment, de a-i da o bază cu atât mai solidă și mai fermă, cu cât ea ar fi mai restrânsă.

Curtea prevăzută prin art. 14 al Pactului „*va cunoaște despre toate diferendele de un caracter internațional pe care părțile i le vor supune. Părțile după Comitet, nu ar putea fi simplii particulari.*”¹⁾

Dacă aceste argumente sunt valabile pentru *indivizi*, cu atât mai mult ele rămân valabile pentru *grupurile de indivizi minoritari*, care dacă ar fi dotate cu personalitate internațională, într’adevăr ar tinde să pună în discuție nu numai *suveranitatea* Statului — limitată dealtfel astăzi atât în teorie, cât și în realitatea vieții internaționale, și *prin tratatele minorităților* — dar chiar *existența* lui.

Cum s’a remarcat din partea reprezentanților autorizați ai Statelor semnatare ale tratatelor minorităților, „adeseori persoane sau grupuri de persoane care aparțin minorităților, urmăresc scopuri politice, contrarii scopurilor operei de pace. Și este într’adevăr foarte posibil, ca adeseori persoane sau grupuri de persoane să se servească de tratate ca de pretexte pentru a ajunge la scopuri particulare, care nu concordă nici decum cu interesul părții celei mai mari a minorității, și ca agitația și propaganda dezvoltate de sus zisele persoane sau grupuri, să creeze un pericol serios pentru pace.” (Beneș). O rațiune de ordin *politic* și de *politică a dreptului*, dar foarte puternică, impune în consecință, prudență deosebită și cere imperios îndepărtarea acestei teze, conform căreia personalitatea internațională ar fi necesară apărării intereselor minoritare. În speță, astfel de personalitate apare și *de prisos* și *periculoasă*.

Pe de o parte, pentrucă ea ar crea, — în cazul când indivizii minoritari nu sunt numeroși, nu întrețin raporturi mutuale și trăesc împrăștiati pe teritoriul Statului, — un grup *distinct*, dar care nu există în fapt, deci *artificial*, și ai cărui membri poate nici nu vor să se reunească.

Pe de altă parte, pentrucă — în cazul când indivizii minoritari alcătuiesc grupuri compacte, solidare, care au interesele și nevoile lor proprii — personalitatea lor internațională ar constitui

¹⁾ Vezi: Rapport sur l’avant-projet pour l’institution de la Cour Permanente de Justice Internationale présenté au Conseil de la Société, au nom du Comité consultatif de juristes, par Albert de Lapradelle. (Documents de la première Assemblée de la Société des Nations. No. 44 pg. 44—45).

un pericol pentru Stat, întrucât ea le-ar conferi prerogativa, de a-și apăra drepturile lor pe terenul *internațional*.

Interesul Statului, ca și acela al Comunității Internaționale, bine înțeles, cere ca apărarea acestor drepturi să se realizeze pe terenul *intern*.

*

Am văzut, că o altă tendință care s'a manifestat în repetate rânduri, pornită mai ales din Statele semnatare ale tratatelor minorităților și îmbrățișată aproape de toată lumea, — cu excepția Statelor mari, — este aceea care urmărește *generalizarea dreptului minorităților*. Pe această cale, „se urmărește eliminarea inechității care este la baza actualului sistem de protecțiune, impus numai unor State din comunitatea internațională. S'ar realiza în același timp, revenirea la *principiul de egalitate* a Statelor, care este la baza Pactului Societății Națiunilor, și care cere că dacă dreptul internațional modern neagă suveranitatea *absolută*, recomandă însă ca limitările pe care le impune, să se aplice în mod uniform, *tuturor* Statelor, fără vre o excepție.

Opinia publică internațională susține această tendință de a se ajunge la un caracter *general, universal* al protecțiunii minorităților. Numai astfel, dreptul minorităților astăzi regional, deci *temporal*, — adică *destinat să asigure drepturile omului până în momentul când concilierea tuturor intereselor s'ar face în mod armonios* (Titulescu) — ar putea deveni parte integrantă a dreptului pozitiv uman, ceea ce i-ar da un caracter de *permanență*.

Și odată devenit universal „principiul de protecțiune a minorităților ar face parte ca element integrant din viața popoarelor și nu cu titlul de prevențiune sau de represiune față de State, a căror conduită ar fi ridicat îndoeli, nici cu titlu de compensație din partea unui Stat mic, pentru binefacerile primite dela Marile Puteri tutrice. Atunci ar dispărea acest sentiment de umilire, încercat de către Statele secundare, la ideea că numai lor li s'a impus protecțiunea minorităților, obligație pe care ele o resimt ca pe un fel de *capi-tis diminutio*, ca o restricție nedreaptă și unilaterală a suveranității lor.¹⁾

Intr'adevăr, trebuie recunoscut că acest sentiment de umilire, face în primul rând insuportabile, clauzele care privesc protecțiunea minorităților. Și dispariția lui — prin generalizarea și egalizarea tuturor Statelor în fața acestor obligații — le-ar imprima o nouă *vitalitate*.

¹⁾ Marc Vichniac. loc. cit. pag. 61.

care să se considere perpetuu ca streini de organismul general al națiunii, dar că din contră, ei voiau pentru elementele acestei mase, statutul de protecțiune juridică capabil de a asigura respectul inviolabilității persoanelor, sub toate aspectele și de a **prepara încetul cu încetul, condițiile necesare stabilirii unității naționale complete**¹⁾. „Și mai departe invocă argumentele emise de Blo-ciszewski²⁾, după care : „trebuie evitată crearea unui Stat în Stat ; trebuie împiedecat ca minoritățile, în loc să tindă către fuziunea în Societatea în care ele există, să se transforme într'o castă privilegiată și să se cristalizeze ca un corp strein. Dacă împingem până la ultimele sale consecințe, concepția exagerată a autonomiei minorităților, acestea vor putea să devină elemente de desagregare a Statului și de desorganizare națională“.

Opinia reprezentantului Braziliei, departe de a rămâne izolată, a provocat opinii asemănătoare la alți membri ai Consiliului, formulate în mod cu totul categoric.

Astfel reprezentantul Mării Britanii, *Sir Austen Chamberlain* raliindu-se noii concepții formulată în materie de protecțiune a minorităților, și în special asupra scopului final al tratatelor, declară : „Precum a remarcat delegatul Braziliei, autorii acestui sistem nu au avut desigur intențiunea de a crea în mijocul națiunilor o comunitate care să rămână perpetuu streină vieții naționale. După cum D-l Mello-Franco a declarat cu dreptate, obiectul tratatelor minorităților și scopul pe care-l urmărește Consiliul, când îndeplinește sarcina pe care aceste tratate i-au încredințat-o, este de a asigura minorităților gradul de protecțiune și de justiție care le va pune în mod treptat, în măsură de a se contopi (*merged-se fondre*³⁾) în comunitatea națională căreia ele aparțin⁴⁾“.

Apoi delegatul Belgiei, *Hymans* se declară în totul de părerea reprezentantului Braziliei. Și el crede că tratatele minorităților trebuiesc să aibă un caracter *de temporalitate*, dar că „a întinde la toate Statele sistemul protecțiunii minorităților, în loc de a se

¹⁾ Vezi Procès-Verbal de la trente-septième session du Conseil. Sèance du 9 Décembre 1925. (In Société des Nations. Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations. Genève 1929 pag. 33).

²⁾ Revue des Sciences Politiques. Janvier-Mars a. 1922.

³⁾ Impotriva acestei concepții a protestat reprezentantul Germaniei, Dr. Stressemann, în ședința din 13 Iunie 1929 a Consiliului (a 55-a sesiune, de la Madrid), susținând că reprezentantul Mării Britanii nu a voit să înțeleagă, întrebându-l acest termen (*merged-se fondre*, că minoritățile trebuiesc să se contopească și din punct de vedere cultural, cu populația majoritară. (Vezi Procès-Verbal dela troisième Sèance de 13 Juin 1929. pag. 9—10).

⁴⁾ Ibidem pag. 36.

asigura pacea lumii, s'ar creea conflicte interne, într'un mare număr de țări, în afară de conflictele internaționale, care nu ar lipsi de a apărea¹⁾.

În numele Statelor semnatare de tratate ale minorităților, delegatul Ceho-Slovaciei, *Beneš*, declară — de acord cu colegii săi din Consiliu — că este partizan al concluziilor prezentate prin declarația D-lui De Mello-Franco. El ține să accentueze că în materie de minorități a ajuns ca și reprezentante Braziliei, la convingerea că „trebuie ca națiunile care au minorități să respecte drepturile acestor minorități, iar minoritățile să-și dea seama, că dacă merg prea departe, s'ar putea să rezulte consecințe supărătoare care ar duce la acte contrarii acelor voite de autorii tratatelor²⁾”

*

Declarații asemănătoare s'au produs în ultimii ani, și cu alte ocazii, — sub o formă mai mult sau mai puțin categorică — la Societatea Națiunilor, în parlamente sau în presă. Din astfel de declarații se desprinde o tendință nouă în evoluția protecțiunii minorităților: anume aceea că Marile Puteri, convinse se pare, că cea mai mare parte dintre dificultățile create de aplicarea tratatelor minorităților, se datorește în primul rând *inegalității* de tratament aplicat Statelor, dar doritoare de a nu se întinde și asupra lor obligațiile minoritare, sunt dispuse să considere *dreptul minorităților* ca un drept regional, și temporal, menit să ia sfârșit la un moment dat, când scopul urmărit de tratatele minorităților va fi realizat. O astfel de concepție poate fi considerată ca începutul unei evoluții normale către restabilirea adevăratelor principii de drept internațional, adică a *egalității* Statelor și a *suveranității* lor, care dacă astăzi nu mai poate fi *absolut* concepută, cere însă ca limitările ce i se impun să fie *uniforme*, adică *obligatorii* pentru *toate* Statele din Comunitatea Internațională. Zicem că poate fi considerată noua concepție, ca începutul unei evoluții fericite, pentru că altfel, dat fiind că opinia publică începe a-și da seama de nedreptatea ce s'a făcut celor *patrusprezece* guverne europene, supuse acestui regim de *excepțiune*, cum este actualul sistem de protecțiune a minorităților, și dat fiind că Puterile nelegate de obligațiile minoritare, nu înțeleg să generalizeze sistemul de protecțiune, — *cum cer Statele semnatare ale tratatelor* — s'ar putea ajunge la momentul critic, când guvernele Statelor supuse acestui tratament diferențial, s'ar coaliza și ar denunța tratatele respective. Acest

¹⁾ Ibidem pag. 37.

²⁾ Ibidem. pag. 37.

moment critic, care ar putea compromite bunele raporturi internaționale și pacea lumii, este pregătit în mod *conștient* sau *inconștient* de acei, care prin propaganda lor, cer agravarea încă a regimului actual, neglijând să constate că concesiunile Statelor semnate — limitative a suveranității lor — au ajuns în faza finală.

*

În această propagandă, și o altă tendință se precizează, anume aceea, că Statele legate prin tratatele minorităților, ar fi refractare la orice îmbunătățire a soartei minorităților lor, iar acele State care nu au tratate de minorități sunt prezentate ca apostolii unei justiții internaționale noi. Pentru a respinge această teză — în totul exagerată, cum am constatat din documentele analizate în prezentul studiu, — Statele cu tratate de minorități care în ceea ce privește procedura actuală, au trecut dincolo de obligațiile lor contractuale s'au văzut nevoite să ceară *generalizarea* obligațiilor minoritare și să-și fixeze punctul lor de vedere în această problemă. Acest punct de vedere nu este ostil minorităților — și nici nu poate fi dat fiind că aceste State sunt creațiuni ale principiului naționalităților, — dar el cere imperios reîntronarea principiilor de drept internațional, în parte încălcate, prin tratatele minorităților din 1919—20. Acest punct de vedere pornește dela ideea că nici o dezvoltare a dreptului minorităților nu este posibilă înainte de a se fi modificat caracterul său actual de *drept particular*, aplicat numai unor State și numai în favoarea unor minorități. Dreptul minorităților trebuie să fie transformat, cât mai curând posibil, într'un drept universal, obligatoriu pentru *toți* Membrii Soc. Naț., fără vreo excepție, ca și pentru toate minoritățile din aceste State. Iar dacă aceasta nu e posibil, suprimarea acestui regim de *neo-capitulății*, se impune imperios. Și trebuie recunoscut că soluționarea acestei probleme este de dorit nu numai din punct de vedere doctrinar, teoretic, dar și din punct de vedere practic: de ea depinde în largă măsură promovarea pașnică a raporturilor internaționale, cu alte cuvinte *ideea de pace*.



BIBLIOGRAFIE.

- Adelswaerd Baron.* Les Droits des Minorités Nationales. (Rapport à la 20-e Conférence Interparlementaire).
- Balogh Ar.* Les Droits des Minorités et la défense de ces droits en Roumanie. Genève 1925.
- Balogh Ar.* Der internationale Schutz der Minderheiten. München 1928.
- Barthélemy J.* La Procédure de l'appel des Minorités à la Société des Nations (L'Esprit International. 1 juillet 1929).
- Bernardo P.* La Protezione delle Minoranze e l'opera delle Società delle Nazioni. Roma 1924.
- Blociszewsky J.* La Restauration de la Pologne et la Diplomatie Européenne. (Rev. gen. de D. I. P. 2-e série. a. 1921 și 1924.)
- Bluntschli.* Le Droit International codifié. (trad. Lardy.) a. 1895.
- Brün L.* Le Problème des Minorités devant le Droit International. Lyon 1923.
- Brünet R.* Le Statut des Minorités nationales au point de vue du Droit International Privé. Paris 1926.
- Brünet et Löewenfeld.* De la Protection des Minorités par la Société des Nations. Paris 1925.
- Budisteano R.* La condition juridique des Minorités ethniques selon les derniers Traités de Paix. Paris 1927.
- Cădere V.* Politica României în Marele Războiu (1914-1924) (Arhiva pentru Știința și Reforma Socială a. 1929. No. 1—3).

- Cohen E.* La Question juive devant le Droit International Public. Paris 1922.
- Colban E.* La Société des Nations et le Problème des Minorités. Genève 1925.
- Combe Ed.* La Protection des Minorités. (Revue de Genève. Oct. 1925.)
- Daşcovici N.* Principiul Naţionalităţilor şi Societatea Naţiunilor. Bucureşti 1922.
- Daşcovici N.* Procedura recursului la Societatea Naţiunilor în materie de Minorităţi. Bucureşti 1924.
- Delos T. J.* La Société Internationale et les Principes du Droit Public. Paris 1929.
- Dupuis Ch.* Le Droit des Gens et les rapports des Grandes Puissances avec les autres États avant le Pacte de la Société des Nations Paris 1920.
- Dupuis Ch.* Les Relations Internationales. (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye a 1924 t. I.).
- Duparc F. J.* La Protection des Minorités de race, de langue et de religion Paris 1922.
- Epslein L.* Der nationale Minderheitenschutz als internationale Rechtsproblem. Berlin 1922.
- Fauchille P.* Traité de Droit International Public. t. I. Paris 1922.
- Feinberg N.* La question des Minorités à la Conférence de la Paix de 1919—20 et l'action juive en faveur de la protection internationale des Minorités. Paris 1929.
- Friedmann S.* Le Problème des Minorités ethniques et sa solution par l'autonomie et la personification. Paris 1927.
- Gerber H.* Minderheiten Probleme. Berlin 1927.
- Gonsiorowski M. Dr.* Société des Nations et Problème de la Paix. t. II. Paris 1927.
- Giraud E.* Le Droit des Nationalités (Rev. gen. de D. I. P. a. 1924).
- Grunwald K.* Das Recht der nationalen Minderheiten und der Völkerbund. Wien 1926.

- Gurvitch G.* La Philosophie du Droit de Hugo Grotius et la théorie moderne du Droit International (Revue de Methaphisique et de Morale. a. 1927).
- Gusti D.* Problema Națiunii (Arhiva pentru Știința și Reforma Socială, a. 1919).
- Hacman M. Dr.* Dreptul Internațional Public și Privat. Cernăuți 1924.
- Heyking A.* Quelques défauts dans la Protection des Minorités. Genève 1924.
- Heyking A. A.* La Conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique; le point de vue du Droit Public et des Gens. Paris 1927.
- Hobza A.* La République Tchéco-Slovaque et le Droit International. (Rev. gen. de D. I. P. 2-c série a. 1922).
- Hobza A.* Questions de Droit International concernant les Religions. (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye. a. 1924 t. IV).
- Iellinek G.* L'Etat moderne et son Droit. (trad. par G. Fardis). Paris 1913.
- Iellinek G.* Allgemeine Staatslehre (3-e édit. 1914).
- Iorga N.* Ce sunt și ce vor Sașii din Ardeal? București 1919.
- Iorga N.* Histoire des Roumains de la Péninsule des Balkans. Bucarest 1919.
- Iorga N.* Histoire des États Balcaniques. Bucarest 1914.
- Kelsen H.* Das Problem der Suveränität und die Theorie des Völkerrechts. Tübingen. a. 1920.
- Krabbe A.* Die Lehre der Rechtssuveränität. Groningen. 1906.
- Kraus A.* Das Recht der Minderheiten. Berlin 1917.
- Kristitch D.* Les Minorités, l'État et la Communauté Internationale. Paris 1924.
- Lapradelle A. De.* La loi polonaise de 1920 sur la Nationalité et les Traités de Versailles. Paris 1924.
- Larnaude F.* Principes de Droit Public. Paris 1902.

- Lasersen M.* Staat, Suveränität und Minorität. Riga 1927.
- Lävergne B.* Le Principe des Nationalités et les Guerres. Paris 1921.
- Le Fur L.* Races, Nationalités, Etats. Paris 1922.
- Le Fur L.* Philosophie du Droit International. Paris 1922.
- Le Fur L. et Chalaver* Recueil de textes de Droit International Public. Paris 1928
- Mandelstam A.* La justice ottomane dans ses relations avec les Puissances étrangères. Paris 1911.
- Mandelstam A.* Le Sort de l'Empire Ottoman. Paris 1917.
- Mandelstam A.* Mémoire sur la delimitation des droits de l'Etat et de la Nation d'après la doctrine du Président Wilson. Paris 1919.
- Mandelstam A.* La Protection des Minorités (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye. a. 1923. t. I).
- Mandelstam A.* La Question des Minorités devant la sixième Assemblée de la Société des Nations. (La Paix par le Droit. a. 1926. No. 1-2).
- Maniu I.* Problema Minorităților (Politica Externă a României)
- Marocutti C.* Europa und die völkischen Minderheiten. Iena 1925.
- Martens Ch.* Recueil général des Traités. Gottingue 1817-1841.
- Moltesen L.* La Société des Nations et la Protection des Minorités. (Les Origines et l'oeuvre de la Société des Nations. Copenhague a. 1924).
- Meitani G.* Cours de Drept Internațional Public (litografiat)
- Mignot P.* Le Problème juif et le Principe des Nationalités. Paris 1923.
- Murray G.* La Question des Minorités. (Revue Economique Internationale a 1922. t. VI).
- Negulescu D.* Chestiunea Minorităților și jurisprudența Curții permanente de Justiție Internațională (Reforma Administrativă. vol. I.)
- Niboyet P. J.* Manuel de Droit International Privé. Paris 1928

- Nistor I.* Minoritățile în România. (Generația Unirii, a. 1929. Aprilie).
- Pantricek F.* La République tchéco-slovaque et la protection des Minorités. Prague 1922.
- Pelivan I. G.* Les droits des Roumains sur la Bessarabie au point de vue historique et de l'auto-détermination. Bucarest 1924.
- Philipse H. A.* Quelques réflexions sur les récentes discussions relativement à la protection des Minorités. (Rev. de D. I. et de Legislation comparée, a. 1929. Nr. 3.)
- Philimore W. Lord.* Droits et devoirs des Etats. (Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye, a. 1923. t. I.)
- Pillet A.* Le Droit International Public. (Rev. gen. de D. I. P. a. 1894.)
- Pillet A.* Les Droits fondamentaux des Etats. (Rev. gen. de D. I. P. a. 1898.)
- Politis N.* Les nouvelles tendances du Droit International Public. Paris 1927.
- Popovici C. A.* La Question roumaine en Transylvanie et en Hongrie. Lausanne 1918.
- Rosting H.* Protection des Minorités par la Société des Nations. Exposé historique et juridique. Genève 1922.
- Robinson I.* Das Minoritätenproblem und seine Literatur. Berlin 1928.
- Rougier A.* La théorie de l'intervention d'humanité. (Rev. gen. de D. I. P. a. 1910.)
- Rougier A.* La Première Assemblée de la Société des Nations. Paris 1921.
- Rudesco A. C.* Etude sur la question des minorités de race, de langue et de religion. Genève 1929.
- Ruyssen Th.* Le Minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale. Paris 1923.
- Scelle G.* Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix de 1919. Paris 1920.
- Scelle G.* Essai de systématique du Droit International. Paris 1923.

- Strupp K.* La situation juridique des Macédoniens en Yougoslavie. Paris 1930.
- Tenekides S.* Le Statut des Minorités et l'échange obligatoire des populations gréco-turques (Rev. gen. de D. I. P. a. 1924. 2-e série. t. VI.)
- Teutsch D. C.* Geschichte der Siebenbürger Sachsen. Leipzig 1916.
- Tamara A.* La lotta delle razze nell'Europa Danubiana. Bologna 1923.
- Tilea V. V.* Acțiunea diplomatică a României. Sibiu 1925.
- Titulescu N.* La Société des Nations et les Minorités. Paris 1929.
- Verdross A.* Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung. Tübingen. 1923.
- Vidrasco R.* De la réserve du Droit des Minorités et du contrôle des Puissances. Paris 1921.
- Vladoiano N.* La Protection des Minorités en Droit International. Paris 1921.
- Vichniac M.* La Protection des Droits des Minorités dans les Traités internationaux de 1919—20. Paris 1921.
- Villari L.* La Protezione delle Minoranze. Roma 1925.
- Villecourt L.* La Protection des Minorités dans les pays Baltiques et la Société des Nations. Bordeaux. 1925.
- Vlassicz J. Baron.* Le Droit matériel et formel de la protection des Minorités. (Revue de Hongrie. t. XXVII.)
- Wlassicz J. Baron* La Protection juridique des Minorités et les garanties internationales (Revue de Hongrie t. XXXV.
- Woltzendorff K.* Grundgedanken des Rechts der nationalen Minderheiten. Berlin 1921.

Journal Officiel de la Société des Nations.

Recueil des actes de la Conférence.

Collection des lois des Etats signataires des Traités.

Compte rendu des Conférences Interparlementaires.

Documents de la Société des Nations.

Recueil des Traités de la Société des Nations.

CUPRINSUL.

Introducere.

- Cap. I.* Declarațiile naționalitare ale Puterilor Aliate și Asociate în Războiul Mondial.
- Cap. II.* Pactul Societății Națiunilor și Dreptul Naționalităților.
- Cap. III.* Conceptul de *Suveranitate* și *Intervențiunea* față de protecțiunea Drepturilor omului și ale națiunii.
- Cap. IV.* Desvoltarea istorică a principiului de protecțiune a Minorităților.
- Cap. V.* Noul sistem de protecțiune a Minorităților de rasă, de limbă și de religie.
- Cap. VI.* Caracterul de *excepțiune* al noului sistem de protecțiune a Minorităților. Critica sa.
- Cap. VII.* Ideile călăuzitoare și dispozițiile principale ale Tratatelor Minorităților. Concretizarea lor în legi naționale.
- Cap. VIII.* Sistemul de garanții al Tratatelor Minorităților.
- Cap. IX.* Procedura în materie de protecțiune a Minorităților, înaintea Societății Națiunilor.
- Cap. X.* Tendințe nouă în protecțiunea Minorităților.